

Infancia y política social

Suman Bhattacharjea
(compiladora)

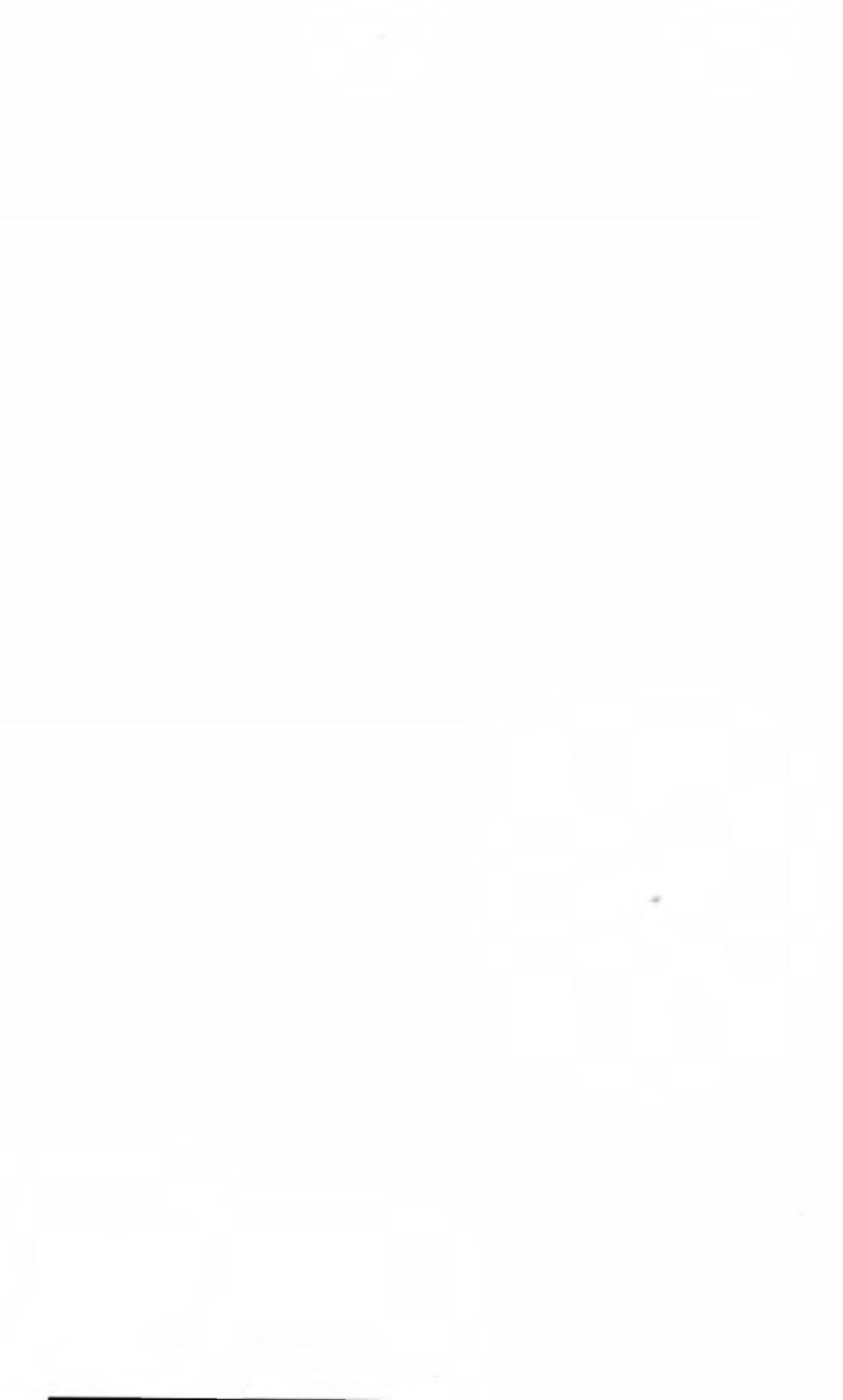


Fondo de Naciones Unidas para la Infancia



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA



Infancia y política social



Infancia y política social

Suman Bhattacharjea
(compiladora)



FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA
(UNICEF)

Juan Fernando Aguirre
Representante de UNICEF México

Willy Bezold
Coordinador de Programas

Adriano González Regueral
Oficial de Proyectos

Francisco Javier Martós
Consultor de Políticas Públicas

Yasushi Katsuma
Oficial Asistente de Proyectos

Portada: *Niño con pollito*, Diego Rivera, 1935

© Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)
Paseo de la Reforma 645
Lomas de Chapultepec
11000 México, D.F.

Sólo a través del respeto y fomento de la dignidad humana, materializado en derechos humanos exigibles y por el establecimiento de Estados democráticos, sociales y de derechos, podremos asegurar el desarrollo y la paz en el mundo. Los niños y las niñas son un buen pretexto para comenzar.

MARVIN RABANALES



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Dr. José Luis Gásquez Mateos

Rector General

Lic. Edmundo Jacobo Molina

Secretario General

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA, UNIDAD XOCHIMILCO

Dra. Patricia Aceves Pastrana

Rectora

Dr. Ernesto Soto Reyes Garmendia

Secretario de la Unidad

Lic. Gerardo Zamora Fernández de Lara

Director de la División de Ciencias Sociales y Humanidades

Lic. Roberto Constantino Toto

Secretario Académico

M. en Ed. Jorge Alsina Valdés y Capote

Jefe del Departamento de Educación y Comunicación

PROGRAMA INFANCIA

Yolanda Corona Caraveo, UAM-X

Norma del Río Lugo, UAM-X

Francesca Sasso Yada, UAM-A

Javier Martos, UNICEF

Adriano González Regueral, UNICEF

COORDINADORA

Suman Bhattacharjea

PRODUCCIÓN EDITORIAL

Virginia Méndez Aldana

© Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco

Diciembre de 1999

ISBN 92-806-3540-9

Calzada del Hueso 1100, México, D.F., 04960

Impreso y hecho en México / *Printed and bound in Mexico*

Presentación

El texto que tengo el gusto de presentarles es fruto del trabajo que UNICEF México, con el apoyo de la oficina regional de UNICEF para América Latina (TACRO), desarrollaron en el marco del Taller de Políticas Públicas e Infancia, a lo largo de una semana de trabajo, en julio de 1998, en la ciudad de México. Todos los compañeros del área de Política Social de UNICEF México, con el acuerdo de la Dra. Suman Battacharjea, compiladora del texto, estimamos adecuado que el documento presentado, una vez terminadas las jornadas de trabajo, no fuera únicamente un reporte del seminario en el que aparecieran las ponencias presentadas por los distintos conferencistas, siguiendo únicamente un orden cronológico. Nuestra idea ha sido desarrollar un documento de trabajo que tenga una visión metodológica global, es decir, que sea una reflexión que recoga los diferentes conceptos e ideas vertidos a lo largo de los cinco días del seminario, con un hilo de argumentación estructurado en función de la temática tratada.

Los objetivos de esta publicación son: *a)* establecer un diagnóstico básico de la situación económica y social de la región latinoamericana, *b)* analizar el proceso de globalización desde la perspectiva de la Convención de los Derechos del Niño, *c)* establecer cuáles son los principales riesgos y oportunidades de la globalización, aterrizando en los efectos sobre los grupos

sociales más vulnerables, y *d*) desarrollar una estrategia que incida en la implementación de políticas públicas incluyentes y equitativas, articuladas con la política económica y en las que el interés superior del niño (CDN, artículos 3 y 18) sea el principal eje vertebrador de la política social.

Me gustaría reseñar en esta pequeña introducción dos aspectos fundamentales relacionados con las Políticas Públicas en favor de la Infancia y que están tratados de manera más extensa a lo largo de esta publicación. Por una parte, cuáles son los objetivos y líneas de acción fundamentales en UNICEF y, concretamente, en las diferentes áreas de política social en América Latina y, en segundo lugar, cómo insertar esta estrategia en el nuevo escenario que los procesos de mundialización generan, teniendo en cuenta los riesgos y oportunidades que la globalización presenta para el trabajo en pro de la infancia y sus derechos.

Políticas públicas para la infancia

El desarrollo de sociedades más justas, equitativas e incluyentes, es uno de los objetivos básicos del trabajo de UNICEF en América Latina. Históricamente, América Latina ha presentado una distribución del ingreso altamente inequitativa. A lo largo de la última década, mientras el ingreso per cápita se ha mantenido relativamente estable, el coeficiente de Gini* se ha incrementado de forma significativa. Informes recientes reseñan que América Latina detenta el “triste honor” de tener la distribución del ingreso más inequitativa de todas las regiones del globo.

* El coeficiente de Gini mide la distancia entre una distribución del ingreso totalmente equitativa y la distribución real de un país o población. El coeficiente de Gini varía entre 0 y 1; cuando toma el valor 0 significa que es totalmente equitativa, y a medida que aumenta y se acerca a 1, significa que existe una situación creciente de desigualdad.

La indudable necesidad de incidir en una mejor distribución del ingreso y de los beneficios del crecimiento, nos conduce a señalar la importancia de implementar reformas estructurales que vayan más allá del mero ámbito económico. Para poder mejorar las condiciones de vida de los niños latinoamericanos es necesario establecer estrategias que incidan en la reforma del Estado y sus sistemas de atención y protección a la infancia. Debemos, también, trabajar en el desarrollo de políticas públicas más participativas y consensadas, en las que la sociedad sea un actor relevante en el diseño y ejecución de los programas y en el que exista una articulación eficaz entre la política social y la económica, de tal forma que superemos la subsidiaridad de la primera en relación a la segunda.

En UNICEF creemos que los dos principales espacios de socialización del niño, la familia y la escuela, deben ser los centros neurálgicos de este trabajo compartido, común en pro de los derechos de la infancia. Los sistemas de protección y atención a la infancia, generados e inspirados por la propia CDN, deben incidir en la prevención de posibles situaciones de desamparo y/o abandono, siguiendo la *Doctrina de la Protección Integral* y superando la decimonónica visión de la Doctrina de la *Situación Irregular*. Los sistemas “benefactores” y de atención infantil poco a poco van adaptándose a esta visión preventiva. La estrategia “paliativa” que durante décadas fue la línea fundamental de acción, debe ser subordinada a una estrategia de prevención de riesgo social en la familia. Para ello, debemos apoyar los esfuerzos de las sociedades latinoamericanas en el desarrollo de sistemas de protección integral y en los programas que inciden en la familia y en la prevención de las situaciones de abandono o desamparo infantil.

Es necesario destinar más y mejores recursos humanos y financieros para el desarrollo de estos sistemas de protección integral. Tradicionalmente el gasto público en materia de infancia ha sido marginal, secundario, lo que se ha traducido

en unos servicios públicos de escasa eficacia, baja calidad y residuales de la política social. Sin duda, la CDN y la Cumbre Mundial en favor de la Infancia han supuesto un hito en el trabajo con, para y por los niños. La participación infantil (artículos 12 y 13 de la CDN), la infancia como sujeto de derechos, y en general todo lo que de revolución tiene la Convención es, en esencia, un cambio social que afecta no sólo las relaciones entre los niños y el Estado sino entre los niños y los adultos, generando nuevas dinámicas sociales (aunque a todos los adultos nos cueste asumirlo), un nuevo grupo social con sus propios intereses y particularidades.

La construcción de una ciudadanía emancipada, la instauración de sistemas de protección y atención a la infancia más preventivos que paliativos, que trabajen en el ámbito familiar, la democratización de las relaciones intrafamiliares, el desarrollo de sociedades más justas y equitativas, la corresponsabilidad de toda la sociedad en la implementación de programas para, por y con los niños, son los ejes centrales de nuestro trabajo desde las diferentes áreas de política social de UNICEF en América Latina.

En este inmenso y apasionante trabajo de cambio, de reforma, de transformación, está inmerso UNICEF, acompañando a la sociedad y a las instituciones estatales responsables del cumplimiento de la CDN, ya que es nuestro mandato velar por el desarrollo de los derechos y somos co-responsables en el ejercicio de su cumplimiento.

Para ello UNICEF pone a disposición de las sociedades latinoamericanas las experiencias más exitosas en programas destinados a la infancia, especialmente a aquellos niños y niñas que viven en una situación de riesgo y vulnerabilidad.

Globalización e infancia

Muchas y muy diversas están siendo las transformaciones que el mundo está viviendo en las dos últimas décadas; el llamado proceso de globalización o mundialización está significando en la práctica una serie de cambios económicos, políticos y culturales de los que apenas percibimos todos los riesgos y desafíos que presenta. A nivel económico, y como manifestación de la internacionalización de determinada política económica, la implementación del llamado Consenso de Washington en todos los países de la región ha significado una "subrogación" de la política social al ámbito económico, una visión economicista que ha relegado a los Ministerios responsables de la política social a una mera *comparsa* de la política económica, olvidando la necesaria articulación de ambas políticas para el logro de sociedades más justas y equitativas.

Es necesario profundizar en los retos que la revolución tecnológica abre para las sociedades latinoamericanas, la necesidad de avanzar en una calidad educativa acorde con las necesidades de esta revolución tecnológica que necesita de un capital humano cualificado y capaz de generar una producción altamente competitiva, vía valor agregado, y no a través de bajos salarios y poca cualificación.

Además, es urgente desarrollar indicadores y diagnósticos que nos permitan trabajar de una forma responsable y eficaz en la lucha contra nuevas lacras sociales que afectan a la infancia y a la adolescencia de nuestros países. Fenómenos tales como la pornografía infantil o el turismo sexual infantil deben ser atacados con estrategias comunes a nivel regional e internacional, penando estas prácticas como delitos muy graves y estableciendo vínculos entre las diferentes instituciones nacionales con responsabilidades en la materia.

Otros problemas que atañen a la infancia y que se han visto potenciados por los procesos de globalización, han sido

la migración infantil, el trabajo infantil (por ejemplo, los niños jornaleros mexicanos) y la farmacodependencia de niños y jóvenes. Toda la sociedad latinoamericana debe estar consciente de estos peligros y de la necesidad de establecer respuestas regionales debidamente coordinadas, en las que la responsabilidad de Estado y sociedad signifique la implementación de programas de protección y prevención que incidan en el refuerzo de las estructuras familiares, protegiendo al niño de estos abusos.

A lo largo de las siguientes páginas se analizan estos fenómenos a la luz de una perspectiva nueva, no tradicional, que tiene en el marco de la CDN su paradigma, el instrumento que posibilita analizar y actuar teniendo en cuenta que debemos planear y programar en base a la CDN; nuestras acciones deben ser evaluadas en función de este paraguas de acción.

Agradezco a la Universidad Autónoma Metropolitana el apoyo en la publicación, edición y difusión de este documento, y muy especialmente a la Dra. Suman Battcharjea por su dedicación e interés en el logro de un trabajo útil para la reflexión y el análisis en la planeación de políticas públicas más justas, equitativas e incluyentes.

Estos temas más desarrollados y muchos otros igualmente importantes e imprescindibles para el logro de sociedades más justas, son tratados a lo largo de las próximas páginas que esperamos sirvan como instrumento en la ejecución de programas y proyectos que incidan en la mejora de las condiciones de vida de las niñas y los niños latinoamericanos.

Juan Fernando Aguirre
Representante de UNICEF México

Prólogo

La Universidad Autónoma Metropolitana es una institución preocupada en vincular el desarrollo de sus investigaciones, así como de la formación de recursos humanos, con el entorno social para constituirse en una sociedad de conocimiento comprometida con la comunidad que es su origen y sentido.

De allí que su votación crítica se manifieste al participar, en colaboración con otras instituciones, como editor de este volumen dedicado a la infancia y política social, que recoge las deliberaciones y conclusiones del seminario internacional que sobre el mismo tema se celebró en la ciudad de México del 29 de junio al 3 de julio de 1998, también contando con el patrocinio de nuestra Universidad.

Las reflexiones sobre temas sustantivos de nuestra realidad colectiva forman parte fundamental de nuestro quehacer universitario, y esta iniciativa es prueba de nuestro interés institucional en analizar fenómenos sociales que nos involucran a todos, además de divulgar los resultados de investigación de académicos y las experiencias de funcionarios gubernamentales, para colaborar en la construcción de una cultura plural y abierta que asuma su responsabilidad frente a actores desprotegidos o insuficientemente considerados, como los menores de edad.

Es preciso y urgente alentar y multiplicar iniciativas como éstas, que buscan plantearse preguntas sustantivas y construir, colectivamente, respuestas y opciones. Suma de voluntades, de razones prácticas, conducidas por el interés público para combatir la pobreza y promover el desarrollo, como prioridad estratégica de las instituciones del Estado y de los actores sociales.

Los ejes de la discusión se centran en la pobreza, la inequitativa distribución del ingreso, la consolidación de la democracia y la participación social. Sin duda alguna, las respuestas que seamos capaces de brindar, como generación, definirán el futuro de las sociedades de México y América Latina. En los distintos trabajos que integran el libro *Infancia y política social*, el lector encontrará formas originales para abordar viejos problemas, pero también para solucionarlos.

Dr. José Luis Gázquez Mateos

Rector General

Universidad Autónoma Metropolitana

Introducción

Este texto busca presentar, en forma sintetizada, el trabajo que se llevó a cabo en el segundo Seminario sobre Políticas Públicas e Infancia, organizado por UNICEF, en la ciudad de México, del 29 de junio al 3 de julio de 1998. El contenido aquí presentado está basado en las ponencias entregadas por algunos de los participantes en el seminario, las grabaciones de cada una de las sesiones de trabajo, así como otros materiales relevantes al tema proporcionados por UNICEF y, en la mayoría de los casos, por integrantes de esta institución.

Para establecer el contexto general en el cual se decide llevar a cabo estos seminarios, se presenta primero una ponencia del doctor Eduardo Bustelo (anteriormente asesor regional de UNICEF), titulado "Pobreza moral". Este texto no fue presentado como parte del seminario referido, sin embargo ofrece los argumentos filosóficos que explican y justifican el por qué UNICEF se encuentra actualmente en la búsqueda de nuevos caminos para empujar sus objetivos como agencia de desarrollo internacional.

El doctor Bustelo habla de las reformas económico-sociales recientes, como la imposición de "la creencia de que la ética individual-privada, o a lo sumo grupal, es lo prioritario, diluyéndose así la moralidad de lo público". Este enfoque es "políticamente construido para que la preocupación por 'lo

social' legitime un discurso económico que es inconsistente con el objetivo 'moral' de lograr sociedades emancipadas de la pobreza, más justas en el sentido distributivo y democráticamente viables en el contexto de economías abiertas." Combatir lo anterior implica la restauración de la política como el marco para debatir la utopía y para instrumentalizar la actitud utópica en un proyecto económico y social definido democráticamente. Por lo tanto, resulta imprescindible conocer las políticas económicas-sociales actuales: sus objetivos, estrategias, así como resultados hasta la fecha. Esto fue la temática del seminario.

La síntesis del trabajo del propio seminario empieza con las aportaciones de los participantes, agrupadas en torno a cuatro temas eje que surgieron una y otra vez a lo largo del seminario. Estos son brevemente señalados a continuación.

En "La política social frente a la globalización" se encuentran algunas definiciones y evaluaciones generales de dicho proceso, con las cuales se intenta establecer los antecedentes para los análisis y propuestas que siguen. En "Políticas públicas y reforma del Estado" se reflexiona sobre algunas de las iniciativas instrumentadas por parte de los gobiernos en el campo de la política social, destacando, sobre todo, las iniciativas de la descentralización del Estado.

Los capítulos finales están orientados a la discusión de la crítica, así como de los beneficios –tanto teóricos como prácticos– que surgen a raíz de la globalización. En "Nuevos enfoques" se resume el debate actual en torno a los actores incluidos y excluidos en los procesos de desarrollo actuales, las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, y la relación entre la política económica y la social. Reforzando las conclusiones del doctor Bustelo, estas aportaciones apuntan, sobre todo, hacia la urgente necesidad de crear nuevos modelos de desarrollo que toman en cuenta los conceptos sociales de inclusión-exclusión, trabajo y ciudadanía.

Mientras que en “Nuevos enfoques” se resaltan muchos aspectos negativos de la globalización, “Nuevos sujetos sociales”, se dedica a destacar algunos beneficios experimentados a raíz del mismo proceso. La globalización de información y de ideas ha apoyado el “empoderamiento” de grupos sociales tradicionalmente excluidos del poder y del proceso de desarrollo en general. Estos incluyen las mujeres, los pueblos indígenas, así como los niños. Como se ve en este capítulo, falta todavía mucho por hacer; sin embargo la globalización ha empujado de distintas maneras, y en distintos niveles, la formación de nuevos sujetos sociales y, por lo tanto, de nuevas agrupaciones y fuerzas políticas.

Finalmente, se presenta un breve resumen de las conclusiones del seminario, orientadas hacia el papel que debe jugar UNICEF en la promoción de un desarrollo más equilibrado y justo en los países de la región.

Suman Bhattacharjea



Pobreza moral

Reflexiones sobre la política social amoral y la utopía posible*

*Eduardo S. Bustelo Graffigna***

Y aunque el olvido que todo destruye
haya matado mi vieja ilusión,
guardo escondida una esperanza humilde
que es toda la fortuna de mi corazón.

A. LE PERA, C. GARDEL, *Volver*

Desde inicios de la década de los noventa, se ha aplicado, de manera conceptualmente uniforme en casi todos los países de América Latina, un paquete de reformas económicas y sociales basadas, fundamentalmente, en el principio del interés individual como forma única de explicar la conducta humana,

* Trabajo presentado al Foro Internacional sobre Desarrollo con Sentido Humano celebrado en Guanajuato, México, los días 15 y 16 de enero de 1999. Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en el Seminario Internacional sobre Pobreza: Enfoques, Conceptos y Alternativas de Medición, organizado por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia y el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) en Santafé de Bogotá, los días 27 y 28 de octubre de 1998.

** Director de la Maestría en Política Social de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

la búsqueda de la ganancia como principal motivador de las actividades económicas y el mercado como el mecanismo social más “eficiente” para la asignación de los recursos. Bajo ejes conceptuales fundados, sobre todo, en el valor de las libertades negativas (Berlin, 1969), se ha reducido el rol del Estado, se han privatizado empresas y servicios estatales, se ha expandido significativamente el sector privado y se han abierto las economías a la competencia en un mundo globalizado. En términos del control de la inflación, de mayor estabilidad macroeconómica y de más elevados niveles de productividad, las reformas implementadas podrían ser consideradas efectivas aunque quedan aún sustanciales problemas que resolver. No obstante, no podría afirmarse lo mismo en lo que se refiere al costado “social” de esos procesos: tal vez se ha construido la economía, pero al mismo tiempo se ha vulnerado la sociedad en donde el “ajuste” social ha tenido un dramático costo. Por esta razón se demanda ahora en casi toda la región una política social más vigorosa, centrada principalmente –aunque no en forma exclusiva– en el combate a la pobreza.

Ahora bien, la política social, desde su origen y desarrollo histórico, está identificada con la idea de fortalecer la sociedad y con la búsqueda de equilibrios relativos y/o relaciones más simétricas entre los distintos sectores sociales que la componen. Es política porque se realiza en el ámbito de intereses, transacciones, acuerdos y luchas entre las distintas formas organizativas de una sociedad particular. De esta manera, puede ser concebida sumariamente como la política destinada a “construir sociedad” y, sobre todo, a cómo construir democráticamente una sociedad justa. A su vez, la justicia puede ser pensada como el ordenamiento de un conjunto de valores consentidos con libertad por todos para integrar la sociedad. Al adherir libremente a ese orden, que incluye los procedimientos a través de los cuales resolvemos los conflictos,

lo respetamos porque lo sentimos justo. Y en tanto que, asociada a la justicia, los problemas profundos a los que debe prioritariamente responder la política social son cuestiones de filosofía moral.

Ubicados en el contexto de la filosofía moral, es importante distinguir entre ética y moral. La ética está relacionada a las distintas concepciones del bien que cada persona pueda tener, pudiendo existir tantas éticas como distintas concepciones del bien existan. La moral, en cambio, está relacionada a lo público, es como el conjunto de valores mínimos concensuados como el bien de todos y sobre el cual se construye una asociación política. Esto también comprende, como se dijo, los procedimientos que han sido democráticamente acordados para dirimir los conflictos de una sociedad. La moral asociada a lo público y pensada como un ordenamiento de valores al que libremente consentimos en un contexto histórico determinado, está íntimamente relacionada con la justicia que tiene, en tanto que socialmente conformada, una primacía sobre la idea del bien. Política social y moral, entonces, se yuxtaponen.¹

En el contexto de las reformas económico-sociales implementadas, estamos viviendo una época en donde se ha impuesto la creencia de que la ética individual-privada, o a lo sumo grupal, es lo prioritario, diluyéndose así la moralidad de lo público. Las personas persiguen su bien e intereses individuales que son pre-sociales y ajenos a toda preocupación por el conjunto. Como ya se afirmó, existen distintas concepciones

¹ Los valores no se suponen universales sino consensuados democráticamente. Implican el pluralismo con que se conforma una sociedad moderna. El pluralismo coloca en el centro del punto de vista moral, el reconocimiento de la especificidad del "otro". La pretensión de universalidad de los valores sólo tendría sentido cuando está asociada a la justicia, que hace posible la convivencia dentro de una pluralidad de concepciones de buena vida.

del bien y éticas individuales circunscriptas a lo privado, pero no hay una equivalente preocupación por la moral, como un conjunto de valores concensuados y públicos. Existen éticas pero sin moral. Y la primacía del bien individual, al ignorar al otro, se caracteriza por la ausencia de “otredad” o, en otras palabras, carencia de “sociedad”. La justicia, en cambio, invoca al conjunto compartido de valores y significa un “salir fuera” de las distintas concepciones privadas del bien para aproximarse a una perspectiva moral común, lo que requiere un proceso de “descentramiento” de lo individual.²

Asimismo, la política social es, como se dijo, sustancialmente social, significando la posibilidad de construir justicia en una sociedad, y es también política, señalando el espacio en donde se lucha democráticamente para su realización. Por lo tanto, el orden de una sociedad justa no es una discusión sobre instrumentos de política sino, esencialmente, sobre los valores y fines últimos que se persiguen y que sustentan la posibilidad de construirla en democracia. ¿Cómo podría pensarse, entonces, que el debate sobre la presente política económico-social –que incluye las reformas denominadas de “primera y segunda generación– es sólo una cuestión sobre los “cómos”, evadiendo la discusión sustancial del “para qué” y, sobre todo, del “para quiénes” y aún algo más importante, “¿con quiénes?”.

² Anthony Giddens (1998) analiza el surgimiento de un “nuevo” individualismo como resultado del pluralismo de las sociedades contemporáneas y el que está dando lugar a lo que se denomina “me first Society”. Esta sociedad del “yo primero”, inevitablemente destruye los valores comunes y las preocupaciones por lo público. Ahora bien, este “nuevo” individualismo que Ulrich Beck llama “individualismo institucionalizado” en el sentido de que las sociedades modernas invitan a las personas a constituirse constantemente como individuos, no es lo mismo que egoísmo, pero implica, según Giddens, que existe hoy un desafío prioritario que consiste en pensar nuevas formas para generar solidaridad social.

Este trabajo pretende reflexionar sobre algunos puntos centrales del andamiaje conceptual del enfoque de política económico-social neo-conservador hegemónico hoy en América Latina. Este enfoque es políticamente construido para que la preocupación por “lo social” legitime un discurso económico que es inconsistente con el objetivo “moral” de lograr sociedades emancipadas de la pobreza, más justas en el sentido distributivo y democráticamente viables en el contexto de economías abiertas. Por ello, la política económico-social neo-conservadora que hoy impera en la mayoría de los países de América Latina es, intrínsecamente, amoral.

Se comienza analizando la amoralidad discursiva de los planteos de la política económica-social hegemónica, y luego su pretensión de “cientificidad” al separar “los valores” del acto de conocer. Se contraponen así, falazmente, “el ser” identificado con “lo científico”, al “deber ser” asociado a la moral pensada como una “deformación” ideológica. Se pasa después a revisar la idea del mercado como automecanismo regulatorio, concebido como un artefacto social con un funcionamiento tendiente al equilibrio y con estabilizadores automáticos para disipar así cualquier posibilidad de darle sentido a políticas “activas” para perseguir la justicia. Se revisa a continuación “la prioridad” dada a la lucha contra la pobreza, a su análisis y medición –prioridad que nadie discute– como modo de evadir el problema moral y humano, hoy central en América Latina, de lograr mayores niveles de igualdad e inclusión social. Y todas las dimensiones anteriores constituyen lo que denomino **la pobreza moral** del enfoque económico-social hoy dominante en la región.³

³ No se trata de que “todo” está mal ni que “todas” las ideas del enfoque de política económico-social neo-conservador –incluyendo sus instrumentos– son “malas”. Pero considero que ninguna idea es “neutra” y que por lo tanto se la pueda despojar de su intencionalidad. Esa “intencionalidad” –muchas veces implícita– es la que en este trabajo se pretende analizar.

Finalmente, en la última parte, se propone la restauración de la idea de utopía en la cultura, una idea “eutópica” en el sentido del “buen lugar”, pensada como posibilidad para desarrollar una contracultura que se base en la superación del individualismo posesivo y la motivación única por la acumulación de riqueza. La utopía en su sentido moderno, pensada como ejercicio anticipatorio del porvenir, abre camino a la esperanza, la que a su vez posibilita la liberación de energías sociales, de imaginación y de entusiasmo para luchar en democracia por el objetivo moral de construir sociedades más justas y solidarias.

La amoralidad de los discursos “oficiales”

Existen en América Latina dos realidades superpuestas como en dos planos paralelos que nunca se encuentran y que hasta parecen ser irreconciliables. De un lado, la realidad nos indica —como efecto de las distintas transferencias directas e indirectas que ha desencadenado la implementación del modelo de apertura económica— un aumento de la pobreza, las desigualdades y una serie de problemas emergentes como las nuevas manifestaciones de la pobreza, la escasa generación de empleo productivo de calidad, la caída de las remuneraciones reales —pese a importantes ganancias en productividad— y una sustantiva concentración de la riqueza y los ingresos (Bustelo E., Minujín A., 1997).

Por otro lado, importantes encuentros políticos, cumbres presidenciales, reuniones ministeriales y seminarios técnicos de alto nivel frecuentemente apoyados y financiados por las instituciones financieras internacionales, las agencias de Naciones Unidas y la cooperación internacional, terminan en declaraciones en donde lo social y la lucha contra la pobreza y el desempleo “aparecen” como primera prioridad política y

en donde se recalca la sinergia positiva que sobre el desarrollo económico y el afianzamiento de la democracia tienen las inversiones en los sectores sociales.⁴ Pero casi nada sustantivo acontece en la realidad dramática y concreta de los pobres, de los excluidos y de los que sufren.⁵

No es que no se produzcan avances sociales como efectivamente lo demuestran los denominados indicadores “blandos” del desarrollo, como la mortalidad infantil y la esperanza de vida al nacer.⁶ Sin embargo, existe un creciente contraste entre el ritual declarativo y el hecho de que las propuestas no se traducen en compromisos, programas y medidas políticas de acción concreta que lleguen a los sectores más pobres. Ni existen tampoco las instituciones necesarias para hacer exigible lo que se compromete a nivel declarativo. Mientras tanto, los indicadores sociales relacionados a la desigualdad social continúan mostrando disparidades inaceptables.⁷

⁴ Asimismo, la “prioridad” declarada de lo social aparece en la plataforma electoral de casi todos los partidos políticos de la región, independientemente de su ideología política.

⁵ Más importante todavía, después de los sucesos acontecidos con las economías del sudeste asiático y del este europeo, particularmente en Rusia, donde se aplicaron las prescripciones supuestamente “milagrosas” del discurso económico neo-conservador con el apoyo técnico y financiero de las instituciones internacionales con sede en Washington, aparecen los ahora críticos de esas formulaciones, sorprendentemente, en los ámbitos institucionales donde ellas surgieron. La amoralidad aquí consistiría en una azorante impunidad conceptual que desculpabiliza de toda responsabilidad a sus otrora “comprometidos” proponentes.

⁶ Si bien existen diferenciales importantes por niveles de ingreso y nivel educativo –sobre todo de la madre– en la mortalidad infantil, en la esperanza de vida al nacer y la escolarización, en promedio, dichos indicadores continúan mejorando levemente.

⁷ No viene al caso discutir si la igualdad aumentó o no en los países de América Latina, para los cuales existe información disponible, porque si disminuyó, por ejemplo, en la bajada de uno o dos puntos del Coeficiente

Lo paradójico es que, desafortunadamente, de ese contraste entre discurso y realidad —entre los dichos y los hechos— no se ha salido pese a que significativas asignaciones financieras son “gastadas” supuestamente para revertir la situación planteada. Aquí frecuentemente se toman las cifras sobre el aumento del gasto social en la mayoría de los países de América Latina a partir de los noventa, para demostrar que los compromisos se cumplen. Sin entrar a la discusión de ese hecho,⁸ hay que destacar que la modalidad de política social que se implementó tuvo un carácter asistencial y políticamente clientelista.

El asistencialismo es una política destinada a construir una relación social de dominación para generar una cultura política de dependencia de los “asistidos” del Estado, de los políticos y/o de la “generosidad” de los ricos. En vez de promoverse una cultura basada en la emancipación de las personas de las condiciones materiales que no les permiten vivir con dignidad —en el caso de los pobres—, y de solidaridad y reciprocidad basada en derechos y no en caridad —en el caso de los ricos— se continúa a “focalizar” el gasto social en los pobres en la

de Gini, ello no tiene significancia. De igual manera, América Latina continúa siendo la región de mayor desigualdad del ingreso del mundo.

⁸ Existen diferencias metodológicas en la estimación del gasto social entre los países de América Latina y, en su mayor parte, los datos disponibles no incluyen los gastos a nivel local. Durante los noventa, aún cuando hay una gran heterogeneidad, se puede afirmar que en la mayoría de los países de la región aumentó la proporción del gasto público asignado a los sectores sociales. Dicha mejoría fue acompañada por un aumento del gasto social real per cápita y de la proporción del producto interno bruto destinado a éste. Educación y seguridad social son los sectores que mayor explican la expansión del gasto social. En el primer caso, si bien existieron reformas, gran parte del incremento fue absorbido por mayores sueldos y salarios. En el caso de la seguridad social, el aumento del gasto fue dedicado, principalmente, a reajustes de jubilaciones y pensiones y a la amortización de los pasivos del sistema.

esperanza de que, a mediano plazo, el crecimiento económico “derramará” sus beneficios al conjunto de la sociedad. Mientras tanto, se expande el desempleo abierto, el subempleo y las condiciones de trabajo se vuelven precarias y/o, al mismo tiempo, se niega a las personas la posibilidad de obtener o conservar un empleo productivo de calidad, que es la única modalidad de incluirlos económicamente a la sociedad. La política económico-social neo-conservadora hace pobres y desempleados y, con el asistencialismo, les hace creer que los “ayuda”. Así, lo que a las personas les corresponde como “derecho” parece que ahora lo tienen que agradecer como si fuese un “favor”. Asimismo, en el caso de los ricos se presenta la pobreza como “amenaza” a la riqueza y no como oportunidad económica para el conjunto de la sociedad para desarrollarse y crecer, generando así la beneficencia de los ricos, basada en una actitud carente de una cultura de cooperación en donde se promueva la reciprocidad y la solidaridad como valores sociales relevantes. Se produce aquí una doble amoralidad: la del pobre que se siente obligado a “la gratitud” y la del rico que se siente “generoso”.

El asistencialismo es también una política social que ignora la idea de derechos sociales y evade la construcción de ciudadanía. Es apropiado recordar aquí los comentarios de Marshall sobre la Ley de Pobres en la Inglaterra del Siglo XIX (Marshall, 1992), en la cual las demandas de los pobres eran respondidas no como parte de sus derechos como miembros plenos de una comunidad, esto es, como ciudadanos, sino como una vía “alternativa” a los derechos sociales. En el presente, la mayoría de las acciones sociales implementadas en América Latina para “contener” la pobreza parecieran ser masivos programas de caridad administrados desde el Estado. Programas que se concentran en luchar contra los “efectos” de la pobreza y no en sus “causas” verdaderas.

Finalmente, otra dimensión perversa en la formulación de la idea de focalizar el gasto y las energías sociales en programas para combatir la pobreza, es “ocultar” la riqueza y el carácter concentrador de la política económico-social hegemónica. Como se sabe, el problema no es sólo de pobres: es de pobreza y riqueza; de las nuevas formas de pobreza y riqueza; de extremas disparidades; de exclusión económica y social. **Porque el punto central de la agenda económica y social de América Latina no es la pobreza sino la justicia.**

En todos los casos, la amoralidad aparece en el hecho de declarar una supuesta “voluntad” política que, se sabe, es inconducente para mejorar la justicia social en términos de lograr sociedades más igualitarias y disminuir así la dramática distancia económica que existe entre ricos y pobres.

La separación entre conocimiento y valores

Un punto sustantivo en la construcción de la amoralidad del discurso económico-social dominante, es la pretensión de su “cientificidad” supuestamente avalada por demostraciones derivadas de información empírica, de sofisticadas técnicas estadísticas y de una erudición sustentada en innumerables citas bibliográficas. Así, por ejemplo, para diseñar programas para “superar” la pobreza hay que primero analizarla y, sobre todo, medirla. Pero lo más característico de este enfoque que quizás la separación entre valores y conocimiento como base para despolitizar el discurso y disolver la política, presentando así las propuestas como “científicamente” probadas y como derivadas de la “naturaleza” de las cosas.⁹

⁹ Esta perspectiva que separa el objeto del sujeto que conoce, implica la idea de que en el objeto hay una verdad “en sí” que el sujeto sólo puede develar. Lo paradójico es que de allí se deduce una moral “implícita”, ya

Los antecedentes de esta visión, que hace de cualquier discurso distinto una cuestión puramente retórica, pueden reconocerse en el positivismo. Y una cuestión básica del paradigma positivista lógico en las ciencias sociales —inspirado en la razón instrumental— es que plantea, sobre todo en alineamiento con la metodología de la investigación social, la neutralidad valorativa del conocimiento y del proceso de su producción. El investigador, como sujeto externo al objeto del conocimiento, que es independiente y no socialmente producido, debe permanecer en una situación de asepsia valorativa, puesto que los valores del sujeto-investigador “distorsionan” el mundo de lo real. El conocimiento es sólo representación, esto es, como un espejo que refleja la realidad.

Ahora bien, con el cuestionamiento que plantea el movimiento filosófico contemporáneo al proyecto de la modernidad basado en la centralidad de la razón, se ha puesto de manifiesto la insuficiencia del paradigma positivista. En primer lugar, por la aceptación del carácter “socialmente producido” del acto de conocer lo que implica, en la diada sujeto-objeto, una serie de mediaciones entre ambos, lo que inhibe la posibilidad de una racionalidad “lineal-neutral”; en segundo lugar, por el reconocimiento de distintas formas de manifestación de la racionalidad humana, entre ellas la imaginación, el arte, las emociones y los sentimientos; y, en tercer lugar, por la afirmación del carácter intersubjetivo del conocimiento, lo que implica una racionalidad comunicativa sustancialmente dialógica.

Esto no quiere decir que la razón quede inhabilitada, sino que ella concurre al acto de “conocer” conjuntamente con otras dimensiones y circunstancias en el contexto social e histórico en donde se produce el conocimiento. Asimismo, el

que es difícil sustraerse a la idea de que “lo que es, es al mismo tiempo lo que debe ser”.

conocimiento es un proceso dinámico donde se ponderan los aspectos interrogativos, los procesos iterativos, culturales y comunicacionales y la valoración de la continua apertura y la exposición del "objeto" a ser conocido. El conocimiento no es un acto de clausura sino una invitación continua para ampliar, para abordar desde distintos ángulos, para abrir perspectivas en un proceso que reconoce como totalmente irreducible la indeterminación del objeto como significado y producto social. Los valores juegan, entonces, un papel crucial en el proceso del conocer, por lo que hace que esta discusión tampoco pueda, en última instancia, evadir el ámbito de la filosofía moral.

El tema de la inclusión de los valores en el conocimiento no implica, por otro lado, que la información cuántica y de base empírica pueda ser ignorada, pero ella tiene que ser "leída" y este acto remite al conjunto de valores que sirven para procesar la información. El dato puro es pura insignificancia si no se considera, simultáneamente, el conjunto de estructuras comunicacionales y de valores que emanan de la tradición, la cultura, las creencias, las expectativas y, por supuesto, las significaciones con las cuales los lectores median la información empírica.

El lenguaje o un texto no son "serios" ni "objetivos", como lo establece "el saber instituido", por su hibridez, por hipótesis más o menos probadas, por "eruditas" notas al pie de página, por el "rigor" de su escritura o por sus "pretensiones de objetividad". El conocimiento prospera por análisis y explicación, pero ello no alcanza para hacer comprensible la trama humana de la creación, la innovación, la imaginación, la transgresión y la aventura, ni mucho menos el sufrimiento y el dolor.¹⁰ Un

¹⁰ Un ejemplo de un trabajo en donde se realiza una investigación utilizando tanto el léxico de las ciencias sociales como la metáfora, es el libro de Tomás Moulian (1997) sobre el proceso chileno, a partir de 1973.

texto más allá del mero dato puede tener una validez argumental y poder convictivo si es sensible a la voluntad de cambiar, de movilizar puntos de vista, de “jugarse” por valores motivadores de justicia y de “acercarse” a las necesidades y sentimientos de la gente.

El mundo “externo” es un mundo co-instituido por el ser humano, no hay una cosa “en sí” afuera del sujeto que conoce, puesto que ese mundo es “producido” por la ciencia, la tecnología y la cultura. No hay ninguna “realidad” externa “verdadera” que no sea en alguna medida “puesta” por el hombre. En definitiva, con la consideración de que el ser y el sujeto son una posición producto del sujeto, llega a su fin la superstición científicista de lo “objetivo” que identifica el ser con su mensurabilidad y posibilidad de manipulación.¹¹ Y la amoralidad aquí consiste en camuflar los valores y, por lo tanto, en disfrazar las propuestas neoconservadoras sobre las políticas económicas y sociales –hoy vigentes en la mayoría de los países de América Latina– bajo la apariencia de “cientificidad” y “objetividad”. Pues si son “científicamente” probadas: ¿quién se atrevería a cambiarlas?

Mecanismos autorregulativos e inmovilizadores

Otra idea muy importante para inhibir toda posibilidad de cambio de la realidad, de acuerdo a valores democráticamente

¹¹ Existe en la ciencia económica una actitud bastante arraigada de “cuantofrenia”. Consuelo Corredor Martínez (1998) caracteriza bien esta actitud citando a Johda: “El primer paso es medir lo que se pueda medir fácilmente [...] el segundo paso es destacar lo que no se puede medir [...] el tercer paso es suponer que lo que no se puede medir no tiene mayor importancia [...] el cuarto es decir que lo que no se puede medir fácilmente en realidad no existe”.

compartidos y, por lo tanto, amoralizar la política, es la visión de que la realidad social se mueve por mecanismos que conllevan una especie de automovimiento y autoregulación. Las cosas se mueven y se equilibran solas y si se interviene con intenciones de corrección se altera su dinámica propia. Se establece así la posibilidad de una realidad exógena, que tiene un desarrollo espontáneo, que se gobierna por sí misma y es “independiente” de la voluntad humana por transformarla o, de algún modo, direccionarla.

El automecanismo clásico que se plantea es el del mercado. El mercado es el lugar en donde se encuentran oferentes y demandantes de bienes y servicios en donde los precios relativos representan el punto de equilibrio “óptimo” para ambos. El mercado tiene la capacidad para coordinar la actividad de millones de personas que, persiguiendo su interés individual, terminan maximizando la eficiencia en la asignación de los recursos de la sociedad en su conjunto. El paso de lo individual, del interés de individuos egoístas que persiguen una ganancia, a lo social que implica el bienestar del conjunto, se hace a través de un recurso conceptual de escaso valor “científico”, como es la “mano invisible”. Este pensamiento, basado en la idea de que el mercado está en la “naturaleza” de las cosas y los procesos sociales y que es autónomo respecto a decisiones exógenas al mismo, sienta las bases para pensar que los mercados no son gobernables por los humanos y que por lo tanto tienen una primacía sobre la política y la democracia (Self, 1993).

Como bien lo demuestra Polanyi, antes del Siglo XVIII existían los mercados, pero no eran independientes y estaban contenidos en otros principios morales que tenían un valor jerárquico en la cultura, superior al principio de la ganancia (Polanyi, 1994). En su estudio, verdaderamente esclarecedor, explica cómo la producción y distribución de bienes y servicios se aseguraban mediante la reciprocidad, la re-distribución y

la economía doméstica. La introducción de los mercados, impulsados sólo por el interés privado a comienzos de la Revolución Industrial, produjeron su autonomización de un marco más amplio de valores. Los mercados se constituyeron así en la variable independiente, mientras que la política y la democracia pasaron a ser las variables dependientes. A su vez, como lo explica Polanyi, los mercados fueron introducidos a un ritmo desbastador. Esta cuestión del “ritmo” de los cambios no fue un problema menor, ya que podrían haberse evitado innumerables daños humanos con un “tiempo de reformas” más compatible con las necesidades de la gente. Aquí comienza el “desprecio por el largo plazo”, el énfasis por lo inmediato, “lo práctico” y lo “concreto” y su identificación con lo único factible y/o viable.

Con la “liberación del mercado” a su propia dinámica se establece la separación entre economía y sociedad, la base de toda amoralidad al dividir en forma simultánea el proceso de acumulación, por un lado, de la prioridad moral y humana de las personas, por el otro. Y de esto sigue la “distinción” entre la política económica y la política social como dos procesos autónomos y no simultáneos y de que la primera (la economía) tiene una primacía sobre la segunda (la sociedad), que es posterior y subordinada a la primera.

Otra idea correlativa asociada al mecanismo autorregulatorio es la de efectos automáticos. Uno de los más claros ejemplos en la teoría del desarrollo es el efecto *trickle-down* o efecto “derrame”, mediante el cual se intenta fundamentar que primero la economía debe crecer y luego, en una segunda instancia, se produce automáticamente un proceso “difusor” o de “derrame” de los beneficios del crecimiento a toda la sociedad. Así, la propuesta económico-social dominante en el presente se basa en la lógica Crecer-Educar-Focalizar (CEF): la economía debe primero crecer, pero para que se puedan expandir sus efectos positivos debe darse prioridad a la

inversión en educación, pero a su vez, como la educación tiene efectos de inclusión social a mediano plazo, en el corto plazo se debe focalizar la “asistencia social” en los grupos más pobres. Y en el enfoque asistencial adquieren un rol predominante —ante las políticas de achicamiento del estado— la sociedad civil y los organismos no gubernamentales que, se supone, desarrollan tareas sobre bases “voluntarias” y “apolíticas”. Existe una “desculpabilización” del estado de sus responsabilidades sociales, produciéndose así una “asistencia-lización” de los distintos organismos de la sociedad civil que ahora se deben “encargar” de ayudar a los pobres: las iglesias, los medios de comunicación masiva, las empresas, las universidades, los clubes deportivos, la cooperación internacional, etcétera. Por último, el modelo CEF presupone una secuencia de encadenamientos automáticos que sólo necesita una política que respete y, en cierto sentido, siga su curso unitario. El carácter automático de los efectos “positivos” que se generan implica que cualquier intervención política sobre este proceso sea contraria a la dinámica determinista del mismo.

Una idea asociada intrínsecamente al concepto de automecanismo, es la idea de plantear modelos de equilibrio social con el propósito de inhibir la posibilidad de cambio. En líneas generales, el equilibrio puede ser pensado como un estado de cosas o una situación en la que, mientras las circunstancias iniciales permanezcan iguales, existe una tendencia inherente a no cambiar. El equilibrio puede ser estático —no hay cambio posible en el sentido de que todo vuelve a la posición original— o dinámico, si hay fuerzas que tienden a cambiar los procesos pero también hay otras fuerzas que tienden a oponerse. Aquí la dinámica de opuestos encuentra un punto de equilibrio “inestable” hasta que el juego de opuestos vuelve a desencadenar otro proceso de movimiento que culmina en otro punto de encuentro. A su vez, el equilibrio puede ser estable si los cambios alteran en pequeña escala un sistema, pero

tienden al poco tiempo a colocarlo en su posición original. En economía, el equilibrio se produce cuando la totalidad de la oferta de un bien o servicio es exactamente igual a la demanda del mismo. Un equilibrio así planteado no se produce nunca, por eso se afirma que la economía es un proceso que “tiende” hacia una situación de equilibrio general. Pero la noción más aceptada en economía es la de equilibrio competitivo, en el cual los agentes económicos se mueven no pensando que los precios a los cuales comercian varían en función de las cantidades de compradores y vendedores sino, principalmente, por el interés de maximizar las ganancias. Leon Walras le dio a esta última formulación una forma matemática en lo que se conoce como la teoría del equilibrio general.¹²

Por su parte, Vilfredo Pareto, además de contribuir a la expansión matemática de la teoría del equilibrio, desarrolla y consolida la visión clásica del utilitarismo, según el cual la felicidad es sólo individual y el bienestar general una sumatoria del bienestar de los individuos. De acuerdo a su punto de vista, una economía está en equilibrio cuando funciona óptimamente y esto acontece cuando la distribución del bienestar puede mejorar la situación de un individuo sin, al mismo tiempo, empeorar la situación de otro. Este planteamiento se basa en tres hipótesis más que discutibles: que cada individuo es el mejor juez de su propio bienestar; que el bienestar social —como se dijo— es una derivación del bienestar individual, y que, si el bienestar de un individuo aumenta sin reducir el de ningún otro, aumenta el bienestar del conjunto de la sociedad.

¹² Desde 1930, ha habido un amplio desarrollo matemático sobre la teoría del equilibrio general que ha culminado en los trabajos de K. J. Arrow y G. Debreu. Como bien lo explica Cataño (1997), el modelo Arrow-Debreu sólo explica un equilibrio estático y es estéril para resolver el punto crucial del análisis económico sobre cómo coordinar la acción de una multitud de individuos independientes.

Esta visión favorece el statu-quo porque ignora explícitamente la distribución inicial de los recursos y porque, asumiendo recursos escasos, los que están bien generalmente no desean salirse de su posición original. Asimismo, aún asumiendo que los recursos disponibles aumentarían, los que se encuentran en una posición mejor los aumentarían en una proporción mayor que aquellos que se encuentran en una situación peor.¹³ Las bases de este pensamiento económico pueden reconocerse en la física del Siglo XIX que privilegiaba el equilibrio, la estabilidad, la repetición y una dinámica determinista por sobre las ideas de cambio, inestabilidad, movimiento y posibilidad.

Finalmente, no son ajenas a esta idea de estática social las formulaciones de la teoría funcionalista en sociología, que define el equilibrio como un estado de balance en el cual fuerzas opuestas se neutralizan entre ellas. Los sistemas sociales tienen una función adaptativa con respecto al medio ambiente e integradora al interior de los mismos, privilegiándose la idea de orden y estabilidad por sobre las de cambio y conflicto.¹⁴

Las ideas de mecanismos autorregulatorios, de efectos automáticos y de equilibrio, forman parte de la construcción del discurso neo-conservador amoral de presentar sus propuestas económico-sociales como una tendencia histórica inalterable, justificatorias del statu-quo e imposibles de ser cambiadas o reguladas, lo que posibilitaría la construcción

¹³ Consúltese a este respecto la obra de Frank, R. H. y Cook, P. J. (1995): *The Winner-Take-all-Society*.

¹⁴ Últimamente se está re-elaborando la idea de que el conflicto puede actuar sólo como divisor de una sociedad particular. Según esta visión, el conflicto también podría actuar en determinadas circunstancias como "pegamento" de una sociedad. Véase a este respecto los iluminadores comentarios de Hirschmann sobre la tesis Gauchet-Dubiel acerca del conflicto y su posible rol constructor de una comunidad (Hirschmann, A. O., 1996).

de relaciones sociales alternativas de acuerdo a un sistema de valores democráticamente compartido.

El concepto de pobreza

Otra dimensión en donde se manifiesta la “amoralidad” de la política económico-social hegemónica, es en el concepto mismo de pobreza. Resulta asombroso observar la presente “inflación” de estudios y análisis sobre la pobreza así como de propuestas para superarla. Para entender el significado de tal proliferación se hace necesario repasar la evolución de este concepto desde sus formulaciones iniciales.

En la historia de la política social, tres han sido los conceptos más relevantes que se han desarrollado acerca de la pobreza, a saber: subsistencia, necesidades básicas y privación relativa (*relative deprivation*), que podría traducirse también como pobreza relativa.¹⁵

El concepto de **subsistencia** hace referencia al ingreso que una familia debe obtener para satisfacer sus necesidades nutricionales y así mantener su eficiencia física. Aunque frecuentemente se incluyen conceptos como vivienda y combustible (en los países en donde hace mucho frío), el peso casi total en la ponderación se lo lleva la alimentación.¹⁶

¹⁵ Varias taxonomías del concepto de pobreza han sido desarrolladas. Aquí se sigue la clasificación propuesta por Peter Townsend (1993). Un libro enriquecedor que ilustra la evolución histórica del concepto de pobreza y el origen de su medición, así como también el del concepto de compasión, es *Poverty and Compassion*, de Gertrude Himmelfarb (1992).

¹⁶ Resulta paradójico que los primeros en medir la pobreza en términos de subsistencia fueron dos empresarios: Charles Booth (1840-1916) y Benjamin S. Rowntree (1871-1954). Ambos realizaron estudios empíricos sobre la pobreza urbana con base a muestras y usando el concepto de

El concepto de subsistencia ha sido muy resistido debido, principalmente, a que sólo considera necesidades materiales y no otras necesidades sociales. Las personas no son sólo individuos con una química específica y que necesitan de una determinada dieta mínima para satisfacer los requerimientos de su energía física. Ellas también son personas “sociales”, en el sentido de que la sociedad les demanda determinados roles como trabajadores, miembros de una familia y como ciudadanos. Verlos sólo como consumidores de bienes materiales y no también como productores de esos bienes y al mismo tiempo como activos participantes de una compleja red de relaciones sociales, sería –valga la redundancia– tener un pobre concepto de la pobreza. Además, las personas necesitan no sólo bienes sino también servicios, especialmente universales y públicos. Más aún, la cantidad y el costo de una canasta básica de alimentos varía según los roles que desempeñan las personas, según la cultura alimentaria que incluye determinados productos en una dieta particular, según haya auto-producción en la familia y según sea la disponibilidad de los bienes en el mercado. La estimación de estos costos puede ser tan dificultosa como incluir otros conceptos relacionados a la satisfacción de necesidades no materiales.

El concepto de **necesidades básicas** es una extensión de la significación de subsistencia, e incluye el conjunto de necesidades requeridas por una comunidad como un todo y no con base a necesidades individuales o de las familias para su sobrevivencia física. Implica también considerar la estructura de facilidades y servicios universales y públicos con que una comunidad puede contar, particularmente en salud y educación.

subsistencia: Booth en Londres y Rowntree en York. El estudio de Booth comprendió 17 volúmenes bajo el título *Vida y trabajo de la gente en Londres*. El estudio de Rowntree se denominó *Pobreza: un estudio de la vida de la ciudad*¹⁷.

Pero definir el “conjunto de necesidades” de una comunidad forma parte de la dificultad del concepto, ya que resulta difícil determinar cuáles son los criterios para escoger y caracterizar los bienes y servicios a ser incluidos. Asimismo, hay que hacer complicadas hipótesis acerca de cómo funciona una comunidad y cuáles necesidades y en qué nivel una sociedad particular está dispuesta a satisfacer en un periodo histórico particular. Las necesidades de una comunidad dependen a su vez de cuán amplia sea la oferta de bienes y servicios públicos gratuitos y/o de la disponibilidad de los mismos en el mercado. Lo anterior indica que se necesitan investigaciones cuantitativas y cualitativas especiales sobre la pobreza y la estructura de la misma para entonces diseñar las medidas de política social para combatirla.

El concepto de pobreza como subsistencia es consistente con la política económico-social neo-conservadora por su énfasis en el individuo y por sus escasas implicaciones económicas, en el caso que se implementen reformas sociales. A su vez, el concepto de necesidades básicas representa un avance con respecto al de subsistencia, puesto que incluye la idea de servicios públicos mínimos universales, particularmente en salud y educación. Sin embargo, no incluye plenamente la idea de necesidades no materiales y, más particularmente, ninguno de los dos conceptos —ni el de subsistencia ni el de necesidades básicas— hacen referencia al problema de la pobreza y su relación con la riqueza, esto es, al nivel de igualdad o justicia instalados en una sociedad particular.

Ahora bien, si el concepto de pobreza queda reducido al cálculo del ingreso necesario para cubrir un conjunto de necesidades materiales mínimas, sean estas individuales o colectivas, más fácil resulta la argumentación de que el crecimiento de la riqueza material es todo lo requerido para superar el problema, como se piensa desde el paradigma económico-social neo-conservador hegemónico. Por otro lado,

mientras más se expande el concepto de pobreza para incluir no tan sólo el ingreso sino también las necesidades básicas, pero, fundamentalmente, las que emanan del trabajar, de las obligaciones de la familia, de la participación política, de la ciudadanía y en general de mayores niveles de igualdad social, más puede admitirse la propuesta de que la superación de la pobreza requiere una adecuada combinación de medidas, incluyendo el crecimiento económico, una redistribución del ingreso y la riqueza y una mayor eficiencia y participación en las instituciones democráticas.

Por último, nos queda el concepto de **pobreza relativa**, que incluye indicadores sobre necesidades materiales e inmateriales y su relación con el ingreso. Pero más aún, incluye un análisis de la relación cambiante entre la privación relativa y el ingreso a lo largo del tiempo y entre los distintos niveles de ingreso.

Las sociedades modernas están pasando a través de procesos de intensos y rápidos cambios, de manera que no es realista mantener constante la relación entre necesidades y nivel de ingreso. Durante un periodo corto de tiempo, por ejemplo, nuevos productos entran en el mercado; los distintos roles sociales se mezclan, se reemplazan o se extienden; las costumbres y hábitos sociales se transforman; las relaciones laborales y la situación del empleo cambian dramáticamente; la distancia social entre ricos y pobres puede ampliarse, etcétera. Asimismo, no podría dejar de considerarse que el carácter de una necesidad es relativo según sean los distintos niveles de ingreso de una sociedad: así, mientras más desequilibrada sea la distribución del ingreso más aberrante será considerada la situación de pobreza.

En otras palabras: pobres no son sólo aquellos víctimas, de una u otra forma, de una mala distribución de los ingresos y la riqueza, sino también aquellos que sus recursos materiales e inmateriales no les permiten cumplir con las demandas y

hábitos sociales que como ciudadanos se les exige. Por eso la pobreza es, sobre todo, pobreza de ciudadanía. La pobreza de ciudadanía es aquella situación social en la que las personas no pueden obtener las condiciones de vida –material e inmaterial– que les posibilite desempeñar roles, participar plenamente en la vida económica, política y social y entender los códigos culturales para integrarse como miembros de una sociedad. La pobreza de ciudadanía es no pertenecer a una comunidad en calidad de miembros plenos y, esto es, la exclusión social.

Además del problema de la medición, la amoralidad del discurso neo-conservador consiste también en separar y escindir “ellos” –los pobres– de “nosotros” (Katz, M., 1989). En esta visión, los pobres son considerados extranjeros, ayudados o condenados, ignorados o estudiados pero raramente ciudadanos plenos, miembros de la sociedad como somos “nosotros”. Frecuentemente se los acusa de ser los causantes directos o indirectos de toda violencia urbana y, por consiguiente, del clima de inseguridad que se vive. Ellos son “objeto” de curiosidad, de análisis, de experimentación, de compasión, pero no “sujetos” de su propia vida y destino. No se caracteriza a los pobres desde una visión socialmente incluyente, porque no se entiende la pobreza como pobreza de ciudadanía. Separados “ellos de “nosotros”, los “normales”, resulta más fácil convivir con el espectáculo de la misma y desarrollar una insensibilidad pública, pese a que, por ejemplo, nos invade la mendicidad urbana.

La amoralidad del planteamiento neo-conservador sobre la pobreza consiste en “no verla” desde la posibilidad de construcción de ciudadanía y en su dimensión humana. La amoralidad también reside en “ocultar” su carácter relativo respecto de la riqueza, esto es, considerar la pobreza aislada de la distribución total del ingreso y la riqueza de una sociedad determinada. El problema en América Latina –la

región del mundo con las mayores desigualdades de riqueza e ingreso— es de pobreza y riqueza o, en otras palabras, el problema no es sólo la pobreza, sino la carencia de justicia.

La utopía como la ontología del “todavía no”

Mi argumento aquí es, dada la amoralidad planteada, cómo recuperar una visión moral de la política económica y social que posibilite la discusión y la instauración de la centralidad de los valores en la misma. Pero esto no es sólo un problema de valores abstractos: se trata de ponerlos en práctica y, por lo tanto, de recuperar el sentido de acción, de voluntad transformadora, de construcción social y humana de acuerdo al contexto histórico y que ha formado parte de la tradición y la historia de la política social. Para ello, resulta relevante ante el predominio del individualismo fundante de la carencia de espíritu constructivo, de la ausencia de sentido y de la actitud escéptica del “no se puede”, restaurar en la cultura una idea renovada de utopía. Ante este desafío, la utopía debe responder a dos objeciones básicas, a saber, por un lado, pretender constituirse en un absoluto conceptual de donde podrían resurgir tendencias totalitarias y, por otro, estar asociada a un mundo ideal inalcanzable como contrapuesto a lo real.

Es importante empezar aclarando que el pensamiento utópico, como enraizamiento en lo real, presupone un “tener en cuenta” la realidad material como pre-requisito para ponerla en movimiento. No se trata de una “verdad trascendental” de la realidad, pero tampoco considera la realidad como sólo inmanencia y quietud. **La utopía se construye a partir de la realidad, pero no es prisionera de la misma. Así, la actitud utópica no acepta los límites de la realidad porque es casualmente lo que se trata de cambiar** (Kumar, 1991).

La actitud utópica en relación con la emancipación de la pobreza y de toda forma de alienación, presupone la primacía moral de “lo humano”, la que funda una energía para luchar por su realización y una predisposición para la acción constructiva basada en la esperanza. La esperanza es un sentimiento y una actitud humana hacia el futuro como posibilidad de construcción de una situación mejor a partir del presente. Esta construcción, a su vez, se expresa como voluntad de hacer y cambiar y tiene como base la búsqueda de una solidaridad entre los seres humanos “no alienada”, en la cual la dignidad no se consigue sólo a costa de “un proyecto” concreto para combatir la pobreza, que implique el “olvido” de la pobreza del conjunto de la sociedad, de sus diversas manifestaciones y sus implicaciones sobre la igualdad. Por el contrario, la pobreza es definida como un problema “social”, entendido “lo social” como problema del conjunto de la sociedad, lo que remite al concepto de cómo construir una sociedad más justa.

Ahora bien, para que una utopía no sea homologada como una oposición a lo real, deberían encontrarse algunas categorías que permitan ese enraizamiento. En este sentido, hablo, siguiendo a Ernst Bloch, del “todavía no”, de “derechos hacia adelante” y de esperanza (Bloch, 1998). Si la realidad es dinámica y es un proceso, entonces existe una primacía del “llegar a ser” sobre el “ser”. Como Hegel y Heidegger, pienso que lo real no termina con la inmediatez del presente sino que está abierto a la posibilidad.

La distinción entre el “ser” y el “llegar a ser” implica lo incompleto del presente, presencia y ausencia, tener y no tener. De algún modo, todo lo que se escapa al presente como lo que no tengo y está ausente, como el “todavía no” está presente en el propio presente. La actitud que sostiene esta posibilidad es la esperanza que descubre en la historia un proceso poliforme y abierto a posibilidades positivas y múltiples. Así, el pasado no está definitivamente cerrado y el presente no implica

tampoco una posición privilegiada en la historia. Esta visión de la ontología del “llegar a ser” es irreconciliable con el cierre y la clausura y funda la visión de la historia como una renovación perpetua del “todavía no”.

La utopía es un no-lugar (outopia), pero es también el buen lugar (eutopia). Ambas están imbricadas, ya que la “nolugaridad” tampoco significa cualquier lugar sino la posibilidad y la apertura hacia el buen lugar. Aquí se tensiona el presente como posibilidad abierta al por-venir, la salida del hoy como ligación con el mañana. Por eso la utopía es una actitud esencialmente convocante para actuar hacia adelante, que llama al hombre al “no quedarse” y a superar el “no se puede”. Es una vocación por la acción y una rebelión contra el escepticismo. En la actitud utópica, la realidad no es una trampa que inviabiliza la libertad de actuar, sino, esencialmente, apertura definitiva que funda la posibilidad de nuevos cursos y rumbos a seguir, esto es, la realidad como voluntad por cambiarla y/o transformarla. Es el tiempo visto no como “lo que nos pasa” sino como “lo que queremos” y también como “lo que deseamos”.

La utopía puede pensarse como concepto “frontera”, concebido como límite entre lo conocido y lo deseado pero con la idea de traspasar el límite (Marin, 1993). Todo límite presupone una división entre un acá y un más allá del límite: no una isla, sino un río con dos orillas que abre la posibilidad-tentación de cruzarlo. Así, la actitud utópica es una posibilidad “puente”. Más allá de la frontera no se “sabe” qué hay; hay un vacío que convoca la curiosidad y el deseo de llenarlo; una pulsión hacia lo desconocido. A su vez, el concepto de frontera puede ser pensado también como horizonte. El horizonte es un límite al que nunca se alcanza. Al horizonte nunca se llega pues siempre se traslada hacia adelante, no obstante, el horizonte sirve para caminar. Así, la actitud utópica es dinámica, es búsqueda de sentido y orientación, es un mo-

verse hacia adelante, es como fuerza y envío hacia lo que se desea construir.

La utopía, además, no es un concepto “lleno” en el sentido de estar “terminado”, está vacío, para llenarlo de contenidos y significaciones; es una construcción social hacia el porvenir. Es como el número cero, concebido como puro vacío que no es insignificante, puesto que el cero, con un número adelante, es pura potencia y pleno de significación. Así, con un uno adelante, el cero significa diez, con un dos significa veinte; seis ceros con un uno adelante es un millón y así sucesivamente. Es también como el blanco en el concepto-luz: no es ningún color sino que es todos los colores. En este sentido, el blanco es un concepto por definición no excluyente, puesto que el blanco es sólo blanco cuando incluye a todos los colores. Metafóricamente, el blanco como luz se contrapone a las tinieblas y al miedo y está asociado al nacimiento, a la transparencia y la esperanza.

Vale la pena aquí recordar que América Latina, desde su origen, está vinculada a la actitud utópica (Fernández Herrero, 1994). En efecto, la historia del descubrimiento de América puede revelar la fuerza del pensamiento utópico como desencadenante positivo de verdaderos cambios estructurales en la historia de la humanidad. La idea de descubrimiento es una idea de “encuentro”, ya que todo encuentro involucra un conocimiento de las partes que llegan a conocerse en él. Pero es más que conocerse, ya que todo encuentro presupone, en alguna medida, la invención, pues dos seres que se encuentran no pueden dejar de inventarse y descubrirse continuamente en una narrativa común. La invención puede, así, ser pensada como parte del desarrollo de una composición utópica.

Toda utopía, como asociación con el futuro, presupone el desencadenamiento de una fuerza o una energía en el sentido del deseo de alcanzarla. De esta manera, América Latina es hija de la utopía. La utopía en su dimensión histórica

trasciende el ámbito de las puras ilusiones, convirtiéndose en motor de cambio: el hombre lucha en diferentes contextos para mejorar su situación y alcanzar un futuro mejor. Y en ese sentido, la historia puede ser pensada como el conjunto de acciones que los hombres ejecutan para realizar sus utopías.

América Latina fue la concreción de un impulso europeo hacia la utopía, pero luego fue “inventada” con la idea de que el paraíso podría haber estado localizado allí¹⁷ o en la creencia de que en esas nuevas tierras podría concretarse una utopía que en la vieja Europa resultaba ya impracticable. Esa utopía “inventada” estaba marcada por valores humanos que, desde el “buen salvaje” incontaminado, implicaron también la posibilidad de superar un mundo europeo dominado por el egoísmo, por la codicia y la avaricia. América se produce como el espacio geográfico donde aparece el porvenir, la región de la abundancia, de la fertilidad, como el ámbito de la libertad y la posibilidad de emancipar al hombre de múltiples problemas que lo habían atrapado y degradado en Europa. Los religiosos reformadores veían en los indígenas la posibilidad de la realización de la utopía al homologarlos a muchas virtudes del cristianismo primitivo: bienes comunes, carencia de ambiciones, vivir con lo necesario, etcétera. Los misioneros buscaron la concreción de la utopía a partir de las características de la cultura nativa y tratando de separar los indios de los españoles contaminados del cristianismo europeo, al que consideraban, de algún modo, corrompido. Las Reducciones jesuitas con los indios guaraníes en el Paraguay son una ilustración de una evangelización creativa y fueron fuente de inspiración para Tommaso Campanella en su obra *La ciudad del Sol*.

¹⁷ En los hechos, cuando Cristóbal Colón se encontraba en la boca del Río Orinoco con sus cuatro afluentes, creyó haber descubierto el paraíso. Temeroso de este “descubrimiento” y creyendo que su divulgación podría ser considerada una blasfemia, Colón se retiró a la isla Hispaniola.

Por otro lado, las implicaciones que el descubrimiento de América tuvo en el orden de las ideas, en el avance del conocimiento, la técnica y las artes, fueron extraordinarias, como quizás en ningún otro momento de la historia humana. Ello marca el potencial positivo y fertilizador de la actitud utópica. América Latina nació desde la utopía e inventó su ser primero como utópico. Así, el descubrimiento hace que la utopía trascienda su “significado” de una mera ilusión o sueño para ser impulso y fuerza transformadora concreta, convirtiéndose así en una categoría de análisis histórico y antropológico.

Conclusión: la política y la utopía posible

He planteado en este trabajo algunas dimensiones a través de las cuales el discurso neo-conservador que inspira las políticas económico-sociales en América Latina “amoraliza” la política. Esos recursos conceptuales se desarrollan para presentar sus propuestas como si fuesen el resultado de un desarrollo histórico inexorable e inevitable. Al presentar sus propuestas como si fuesen una derivación objetiva y una lectura “científica” de la realidad, cierra el campo conceptual para no permitir el desarrollo de otras alternativas. Asimismo, al explicar la dinámica social y económica a través de automecanismos que privilegian las funciones de equilibrio y adaptación, inhibe la posibilidad de desarrollar instrumentos políticos para intentar regular y/o cambiar los procesos económicos y sociales. Finalmente, el concepto de pobreza es un instrumento para derivar la atención de los análisis y las energías sociales solidarias en acciones y programas que —aunque fuesen humanitarios— no plantean el centro del problema, que es, esencialmente, la falta de justicia. Todas estas dimensiones del discurso neo-conservador funcionan con pretensiones de “discurso único” y como mecanismos inhibitorios de toda acción destinada a cambiar o

modificar el curso de los hechos. Implementar una política social amoral implica dejar de lado los instrumentos de política social distributiva y abandonar la discusión sobre los valores que pudiesen inspirar deseos o desencadenar procesos orientados a construir sociedades más justas y democráticas.

Pero el paradigma neo-conservador está perdiendo su hegemonía, sobre todo a partir de la presente crisis de las economías del sudeste asiático, de los sucesos acontecidos en Rusia y, en menor medida, en las economías del este europeo. Aunque se inaugura una época de transición en donde un nuevo paradigma estará en desarrollo; existen indicios que se transitará hacia una mayor preponderancia de lo público (Bustelo, 1998), y que se restaurarán los roles activos y compensadores que el sector estatal ha declinado en el presente, aunque esto no significa que se retrocederá hacia el pasado. Valores como igualdad y solidaridad están comenzando a tener mayor legitimidad pública, así como la expansión de una ciudadanía activa, lo que podrá, eventualmente, materializarse en importantes avances en el desarrollo social, sobre todo en las áreas de educación y salud pública.

Como en un mundo globalizado, la soberanía no está relacionada a los espacios territoriales de los estados, el desarrollo de una unidad nacional pasa más por la construcción de espacios políticos, sociales, económicos y culturales en donde pueda gestarse un proyecto para el conjunto de la sociedad. Ahora bien, en la globalización no todos los proyectos productivos triunfarán ni todos los países tendrán un futuro de prosperidad garantizado. Se hace necesario, entonces, la formulación de nuevas visiones y estrategias, conjuntamente con la restauración de la moral pública, a partir de la justicia, para poder integrar los distintos sectores de una sociedad en un “nosotros”, donde todos queden incluidos. Cuando hablo de moral pública no me refiero a una moral “acartonada” sino al conjunto de valores mutuamente compartidos

por todos los miembros de la sociedad —como el bien de todos— y encarnados en la práctica social, conjuntamente con la primacía de “lo humano” como el criterio clave para evaluar todas las políticas y programas económicos y sociales. Hace falta, así, poner en juego todas las fuerzas endógenas de una sociedad para lograr un perfil productivo y cultural que sea viable en el contexto de la globalización. Y la energía de las fuerzas endógenas será convocada sólo con un proyecto socialmente compartido, basado en la justicia, con el cual se podrá combatir la pobreza y, sobre todo, superar la pobreza moral.

Y como la justicia no sólo tiene que ver con la pobreza, sino con toda la forma de la distribución del ingreso y la riqueza, conviene aquí recordar que las clases medias conforman en América Latina una proporción importante de la población y que el “contrato” entre el capitalismo y las clases medias se terminó. Para ellas acabó el “universalismo” de los servicios sociales: la escuela y el hospital públicos y la seguridad social. Las clases medias han aumentado significativamente su nivel de vulnerabilidad y han sufrido un claro retroceso económico en el modelo de apertura. Por lo tanto, habrá que también diseñar una estrategia para que finalice la casi permanente agresión económica a estos sectores y para que puedan ser incorporados a los beneficios del desarrollo y el progreso técnico.

Como los valores y las visiones de lo social y lo político guían a los instrumentos (política, programas y proyectos), es crucial el desarrollo de una actitud utópica en el sentido que la he planteado en este trabajo. **La utopía, democráticamente desarrollada, tiene la fuerza de “enganchar” las personas en un proyecto que restaure el sentido colectivo en búsqueda de la esperanza. La utopía puede convocar el entusiasmo y desencadenar la imaginación y creatividad para darle unidad social y cultural a un proyecto que se base en los valores compartidos de la solidaridad y la justicia. Históricamente,**

las sociedades que funcionaron y lograron implementar un proyecto nacional viable fueron inspiradas, de alguna forma, por la utopía. La idea de estar construyendo algo que es bueno para todos y que va más allá de nuestros intereses individuales, algo en lo que las personas encontrarán esperanza y dignidad para sentirse partes plenas de un proyecto común, lleva a los individuos a realizar esfuerzos que tal vez no harían para sí mismos y hace converger sus energías hacia un objetivo compartido.

El principal adversario de la actitud utópica es el pragmatismo, que admite sólo la consideración de lo real como lo inmediato, lo tangible y lo viable, asumiendo que no se pueden hacer grandes cambios. Es, de nuevo, la concepción de que la realidad es algo que se nos impone y no la podemos trascender. Sin ignorar la realidad y los límites que ella impone, se necesita “moldearla”, “trabajarla” y “producirla” para hacerla dúctil a una visión de un futuro deseado. Un futuro que se desarrolle como proyecto democrático en donde los individuos son autónomos pero dentro de un contrato social y donde la racionalidad instrumental del mercado complementa la racionalidad profunda y sustantiva de los valores humanos.

La globalización requiere transformaciones sociales, políticas y económicas sustantivas, pero el horizonte con que funciona el capitalismo es de muy corto plazo, pues es un sistema esencialmente miope y poco previsor. Con la globalización, se necesitan inversiones estratégicas en educación, en ciencia y tecnología y un esfuerzo masivo en dar absoluta prioridad a las generaciones jóvenes. Todas esas inversiones requieren un horizonte más lejano, tiempos de maduración largos y, en un mundo donde lo estratégico es lo fundamental, el largo plazo es el mejor corto plazo.

Finalmente, **todo lo anterior implica la restauración de la política como el marco para debatir la utopía y para instrumentalizar la actitud utópica en un proyecto económico y social definido democráticamente.** En los albores

del nuevo milenio, se necesita de innovación, de creatividad y también de una buena dosis de transgresión para fundar algo nuevo y esperanzador. Cuando los gobiernos cambian y los nuevos implementan políticas casi iguales que las de sus predecesores, cuando los partidos políticos casi no se diferencian en sus propuestas sustantivas y programáticas, las elecciones se tornan en una mera discusión insustancial en torno a las cualidades de los candidatos. Así, la política se vanaliza y se desacredita. Es por ello que la política debe, entonces, recuperar su razón moral en el sentido de discusiones sustantivas y plantear y debatir las utopías que indiquen lo que una sociedad ideal debe ser (ya he aclarado que existe una continuidad ontológica entre el ser y el deber ser). La política como el ámbito para resolver los conflictos entre los distintos valores, como el lugar de la negociación sustantiva y para lograr los consensos que legitimen el rumbo a seguir. La política, en fin, para transitar desde la pobreza moral a la riqueza del sentido y los contenidos, a la discusión de valores, de visiones del futuro, de viajes hacia adelante, de por-venir... de utopías posibles.

Referencias bibliográficas

- Berlin, I. (1969). *Four Essays on Liberty*. Oxford University Press. Oxford, UK.
- Bloch, E. (1998). *Natural Law and Human Dignity*. The MIT Press. Massachusetts, USA.
- Bustelo, E. S. y Minujin, A. (1997). "La política social esquivada". *Espacios. Revista Centroamericana de Cultura Política*, n. 8. San José, Costa Rica.
- Bustelo, E. S. (1998). "Expansión de la ciudadanía y construcción democrática". Bustelo, E. S. y Minujin, A. (eds.). *Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes*. Santillana. Bogotá, Colombia.

- Cataño, J. F. (1997). "El modelo de equilibrio general: ¿Estático o estéril? *Cuadernos de Economía*, Vol. XVI, n. 27. Segundo semestre de 1997. Universidad Nacional de Colombia. Santafé de Bogotá.
- Corredor Martínez, C. (1998). "El problema de la pobreza: una reflexión conceptual". Ponencia presentada al *Seminario Internacional sobre pobreza: enfoques, conceptos y alternativas de medición*. Santafé de Bogotá, Colombia.
- Fernández Herrero, B. (1994). *La utopía de la aventura americana*. Editorial Anthropos. Barcelona, España.
- Frank, R. H y Cook, P. J. (1995). *The Winner-Take-All-Society*. The Free Press. New York, USA.
- Giddens, A. (1998). "The Third Way". *The Renewal of Social Democracy*. Polity Press. Cambridge, UK.
- Himmelfarb, G. (1992). *Poverty and Compassion*. Vintage Books. New York, USA.
- Hirschman, A.O.(1996). *Tendencias autosubversivas*. FCE. México.
- Katz, M. (1989). *The Undeserving Poor*. Pantheon Books. New York, USA.
- Kumar, K. (1991). *Utopianism*. Open University Press. Buckingham, UK.
- Marin, L. (1993). "The Frontiers of Utopia". Kumar, K. y Bann, S. *Utopias and the Millennium*. Reaktion Books. London, UK.
- Marshall, T. H. (1992). "Citizenship and Social Class". En Marshall, T. H. y Bottomore, T. *Citizenship and Social Class*. Pluto Press. Chicago, USA. (Artículo original publicado en 1950.)
- Moulian, T. (1997). *Chile actual. Anatomía de un mito*. LOM/ARCIS Universidad. Santiago, Chile,
- Polanyi, K. (1994). *The Great Transformation*. Beacon Press. Boston. USA.
- Self, P. (1993). *¿Government by the Market?* Macmillan Press. London, UK.
- Townsend, P. (1993). *The International Analysis of Poverty*. Simon and Schuster International Group. Hertfordshire, UK.

La política social frente a la globalización

Definiciones de globalización

No existe una definición precisa del fenómeno de la globalización. Es un proceso, pero también una estructura inconclusa, señala Rolando Cordera Campos, “una serie de cambios generales que recogen tendencias largas y profundas que emanan del orden capitalista internacional y que para muchos son merecedores del calificativo de ‘epocales’”.

Se trata de transformaciones profundas en las relaciones productivas, sociales y políticas a través de avances tecnológicos que disminuyen la importancia de espacio y tiempo. Cambios que ofrecen nuevas oportunidades para el futuro, pero que al mismo tiempo ponen en cuestión la relevancia de muchas de las políticas que actualmente dan estructura a la vida económica, social y política de nuestros países. Según Cordera:

Cuando se habla de globalización, se alude a un despliegue planetario pero desigual de nuevas relaciones productivas y sociales, determinadas por grandes cambios en la ciencia y la tecnología. En este sentido, la globalidad debería ser vista y entendida, sobre todo, como un proceso que no se implanta homogéneamente en el tiempo y el espacio. Esta desigualdad, junto con la que es propia de las formaciones nacionales

que reciben su impacto, permite a la vez suponer que tales mutaciones globales, como fueron las del pasado, son portadoras de "estructuras de oportunidad" (diría Polanyi) que, sin embargo, sólo pueden volverse realidades a partir de la acción política que se concreta en cada momento y lugar en la vida de los Estados.

Eva Jespersen, en su ponencia, expresó que estos cambios globales se dan a partir de cuatro elementos básicos: el libre movimiento del capital privado, el intercambio comercial, la internacionalización de productos y servicios así como de patrones de consumo y la internacionalización de expresiones culturales e ideas. En ese sentido, Stewart (1998a) señala que

la ola actual de globalización es al mismo tiempo causa y consecuencia de dos tipos de cambio: uno tecnológico (reducidos costos de transporte y comunicación así como cambios dramáticos en las facilidades para las comunicaciones globales) y el otro de políticas (esto es, la desregulación del movimiento de bienes y finanzas, aunque no de la fuerza de trabajo) que ha ocurrido en todo el mundo.

Para Jespersen, tres características especiales distinguen la etapa actual de globalización de las anteriores: la velocidad y la escala de los cambios; la volatilidad de la situación y, finalmente, el gran número de actores no gubernamentales que juegan un papel importante en el proceso.

Luis Maira, otro de los ponentes en el seminario, subrayó, por su parte, el hecho de que el modelo económico neoclásico convencional, que sustenta el proceso de la globalización, ha sido implementado por todos los países de la región, empezando con los programas de ajuste en los años ochenta y seguidos por las políticas de apertura económica en la presente década. Según Bustelo y Minujín (1998), el estilo hegemónico

de políticas económicas y sociales en Latinoamérica se puede resumir en las diez propuestas básicas del denominado "Consenso de Washington (CW)".¹ Las bases conceptuales del CW se fundamentan, principalmente, en que la asignación óptima de recursos se da por medio de los mecanismos del mercado; que otorga un rol prioritario al sector privado en la organización de la economía y la sociedad; y que recomienda un "Estado mínimo", reducido a garantizar el funcionamiento del mercado y proteger los intereses privados.

Por otro lado, el aspecto social del modelo se basa en la trilogía *Crecer-Educar-Focalizar*. El primer elemento, crecer, constituye la base fundamental de la trilogía, ya que garantiza la acumulación, que a su vez habilita el financiamiento de la "inversión" social. La educación es el elemento por medio del cual se produce movilidad social ascendente y, a mediano plazo, se "corrigen" las desigualdades en la distribución de la riqueza y del ingreso. El concepto focalizar se refiere, principalmente, a dirigir el gasto público social hacia los sectores pobres y eliminar en los sectores medios todo subsidio público directo o indirecto, de tal forma que puedan incorporarse plenamente al mercado (Bustelo y Minujín, 1998). En su ponencia, Alberto Minujín dejó claro, sin embargo, que tales planteamientos no han tenido los impactos esperados en el caso de América Latina, como se verá a continuación.

¹ Las reformas que J. Williamson describió como el consenso de Washington, tienen diez componentes: disciplina fiscal, tasas de cambio (unificación y fijación en un nivel competitivo), apertura comercial, apertura financiera, reforma fiscal, reorientación de las prioridades del gasto público de áreas "políticamente sensibles" a "áreas de rentabilidad económica", inversión extranjera directa (eliminación de barreras), privatizaciones, desregulación, derecho a la propiedad. Véase Williamson, J., "The Washington Consensus Revisited", *Development Thinking & Practice* (conferencia), Washington, D.C., septiembre de 1996.

Los impactos

Impactos económicos

Como señaló Eva Jespersen, existen evidencias del impacto positivo de la globalización en el crecimiento económico. A nivel mundial, la tasa actual de crecimiento económico es el doble de la de los años ochenta, lo cual es indispensable para el combate a la pobreza y ha permitido a muchos países incrementar los recursos destinados a los servicios sociales. A nivel regional, las economías latinoamericanas crecieron, en promedio, 3.5 por ciento durante 1996 y, en 1997, el Producto Interno Bruto (PIB) aumentó en 5.3 por ciento. Sin embargo, según Bustelo y Minujín (1998):

Los diferentes países aún no logran que sus economías alcancen una senda óptima de crecimiento estable y sostenible que les permita retornar a los niveles anteriores a la crisis: en 1996, el PIB per capita permanecía uno por ciento por debajo del existente en 1980. Tampoco ha sido suficiente la expansión económica para reducir la pobreza de manera significativa, que según el Banco Mundial y CEPAL, debe ser del orden del seis por ciento anual para lograr un impacto importante.

Bustelo y Minujín señalan también que “el crecimiento económico no solamente no ha alcanzado el dinamismo necesario para repercutir sobre los niveles de pobreza, sino que ha sido significativamente menor al observado en los países desarrollados. Esto ha contribuido a ampliar las brechas existentes a nivel mundial.” Al analizar la conexión entre el tener recursos humanos de alta calidad y el éxito en la economía mundial, Stewart (1998b) concluye que existe un círculo vicioso en los patrones mundiales de crecimiento. Los países que muestran buenos rendimientos invierten en el

desarrollo de su capital humano, lo cual apoya todavía más su crecimiento; mientras que los países que muestran bajos rendimientos no tienen los recursos para mejorar su inversión en la educación y se quedan aún más atrasados en la economía global. En este sentido, la política social tiene repercusiones económicas fundamentales, como señala Howard Glennerster refiriéndose al caso de Inglaterra (véase apartado 2). Para Stewart todo parece indicar que la globalización provoca inequidad en la distribución de la riqueza así como de ingresos al interior de los países. El movimiento hacia la liberalización del intercambio comercial y el capital durante los ochenta y los noventa ha estado acompañado por una mala distribución de ingresos en la mayoría de los países.

Impactos sociales

Ninguno de los diez elementos del Consenso de Washington aborda las grandes inequidades o la pobreza. Por otro lado, el sistema de mercado ha tendido a generar una creciente desigualdad, excluyendo a muchos de la participación plena.

El paquete de políticas del CW tiende a reducir la protección social. Existe una presión hacia abajo en el gasto público; se actúa para eliminar los subsidios de alimentos, a veces para reemplazarlos con subsidios *dirigidos*; se introducen pagos de los usuarios de los servicios estatales de salud y educación; algunos servicios se trasladan al sector privado, total o selectivamente (Stewart, 1998a).

En cuanto a los impactos sociales de estas políticas, Bustelo y Minujín (1998) sugieren que “existen dos dimensiones básicas que definen la situación social de los individuos y sus familias y que a la vez sintetizan, en buena medida, las condiciones

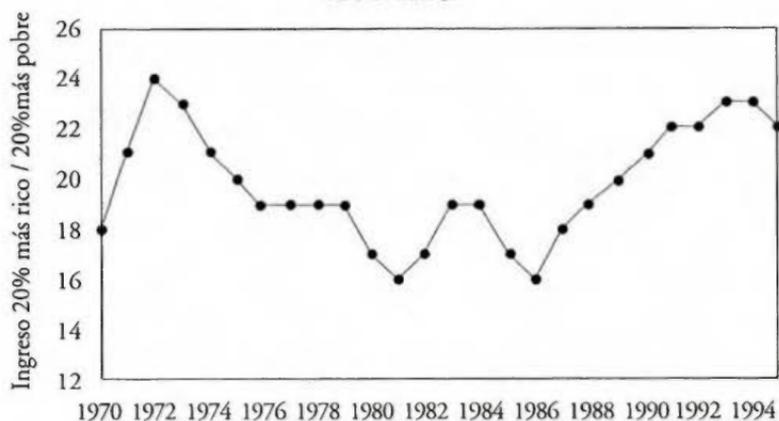
de bienestar e inclusión prevalecientes en la sociedad". Estos son la distribución del ingreso y el empleo. Al respecto, Alberto Minujín presentó a grandes rasgos, en su ponencia, algunos de los cambios que ha experimentado América Latina en años recientes. Enfocó su exposición en tres aspectos específicos: la distribución del ingreso, el empleo y la pobreza.

Los datos económicos muestran que en el periodo 1995-1997 todos los países de la región experimentaron una tasa positiva de crecimiento económico. Sin embargo, la **extrema desigualdad en la distribución del ingreso** que caracterizaba la región, lejos de disminuir se sigue incrementando. Este resultado se da aún en los países que experimentaron una tasa de crecimiento relativamente alta, con tal efecto que América Latina es la región del mundo con la más alta desigualdad en la distribución del ingreso.

Entre los principales perdedores en esta creciente desigualdad se encuentran los sectores medios, que no sólo ven descender sus ingresos sino que experimentan un aumento de su inseguridad vía el empleo y el acceso a bienes y servicios. La crisis, la caída de salarios y de la oferta de servicios básicos también perjudicó duramente los sectores de más bajos ingresos. De esta manera, la composición de la pobreza se ha vuelto heterogénea y se ha creado una amplia zona de vulnerabilidad en torno a la línea de pobreza.

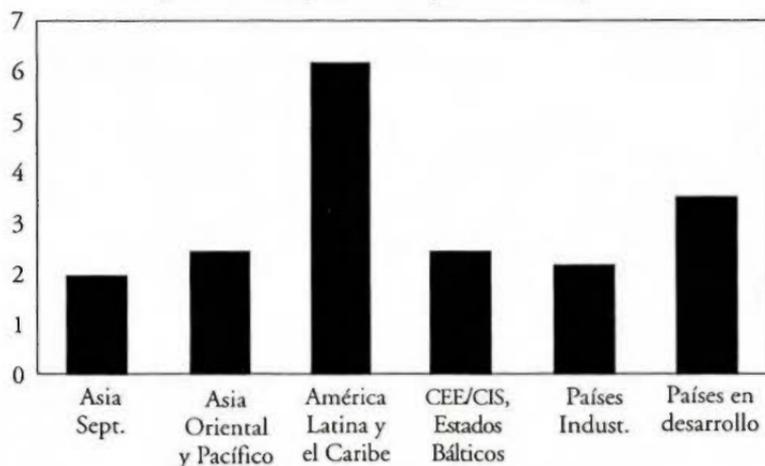
El **empleo** es uno de los puntos clave para garantizar una adecuada inclusión social y productiva. Podemos observar que, a pesar del moderado nivel de crecimiento que ha logrado América Latina en la presente década, no ha habido una mejoría en la situación del empleo y los salarios. Con sólo tres excepciones, el nivel de desempleo creció en todos los países de la región durante el periodo 1995-97. Creció la expansión del empleo informal y de baja productividad: se estima que de cada diez nuevos empleos, ocho corresponden a los de baja productividad.

GRÁFICA 1. *Desigualdad en América Latina y el Caribe
1970-1995*



FUENTE: Londoño, Juan Luis y Székely, Miguel (1997), *Sorpresas distributivas después de una década de reforma: América Latina en los noventa*, Banco Interamericano de Desarrollo.

GRÁFICA 2. *Porcentaje de participación del ingreso familiar
20 por ciento superior / 20 por ciento inferior*



FUENTE: UNICEF (1997), *Estado mundial de la infancia*.

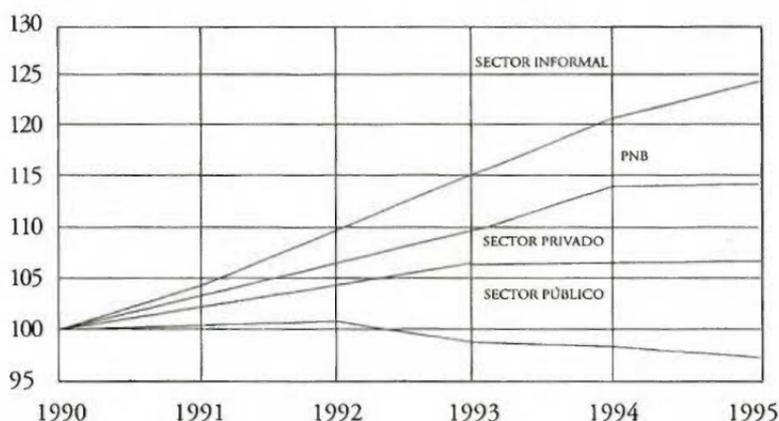
Además, se ha incrementado la brecha salarial entre los sectores de alta y de baja productividad. La disparidad de ingreso entre profesionales, técnicos y trabajadores de sectores de baja productividad se incrementó entre un 40 y un 60 por ciento en la mayoría de los países en lo que va la década. En resumen, la tendencia prevaleciente demuestra que la generación de empleo de calidad es insuficiente y el mayor dinamismo se encuentra en el empleo informal o de baja productividad, mientras que el desempleo abierto muestra un movimiento ascendente. Existe una tendencia hacia un mercado laboral precario y un aumento en el subempleo y el desempleo.

En cuanto a la **pobreza**, el doctor Minujín señaló que ésta se sigue incrementando en la región en términos absolutos, aunque con menor fuerza que en los años ochenta. Mientras que la pobreza urbana ha tenido los mayores incrementos, las familias más pobres se siguen ubicando en las zonas rurales. Aún en los casos en que la pobreza relativa ha disminuido, la inequidad en la distribución del ingreso ha aumentado. Esto se debe a que, por lo general, la pobreza está visualizada como el problema de unos sectores o grupos específicos de la población y no como un problema de distribución de recursos en la totalidad de la sociedad. Como resultado, se ha conformado una zona de vulnerabilidad social y económica, creciente en términos absolutos y relativos, que incluye a pobres estructurales, a nuevos pobres y a amplios sectores medios.

Como resumen, vale retomar aquí las conclusiones de Bustelo y Minujín (1998):

El costo social [de las políticas impulsadas por el denominado Consenso de Washington] ha sido claramente secundario y marginal a la política económica dominada por una clara hegemonía de los mecanismos del mercado y con una concepción de "lo social" atomizada en el interés individual en donde el "consumidor" tiene más importancia que el

GRÁFICA 3. *América Latina. Crecimiento y empleo 1990-1995*
(Índice 1990=100)



“ciudadano” [...] La hipótesis principal [...] es que la política social predominante en la región continúa esquivando el principal problema social: la desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza.

Política social: reto y oportunidad

El desarrollo de la política social puede ser vista como una salida –tal vez la única– para países con cada vez menos control sobre los aspectos económicos de su desarrollo. Según Bustelo y Minujín (1998):

Hacia el final del milenio, el desafío para América Latina es poner en movimiento un proyecto social y productivo construable democráticamente para enfrentar los desafíos de una economía globalizada. Expandir el proceso de la ciudadanía con todo lo que ello implica –fundamentalmente hacer

política social como en su verdadera tradición, esto es, centrada en la igualdad y el empleo— es acumular en capital social (Putnam, 1993) que es lo que “sella” económica, social y políticamente una sociedad para posibilitarle su desarrollo.

Dicho objetivo se convierte en un gran reto en el contexto de América Latina, donde la política social siempre ha tenido un carácter “residual”. Luis Maira, en su ponencia, ilustró la poca importancia otorgada a la política social en su exposición de los cinco “núcleos principales” de la formulación de políticas públicas en la región. Hizo referencia a una jerarquía bien definida de políticas públicas, que consiste en cinco niveles:

1. *Las políticas económicas hacia el exterior*, que llevan la prioridad más alta en todos los países de la región de manera muy parecida.
2. *Las políticas de “régimen interior y orden público”*, cuya composición varía dependiendo de la situación específica de cada país.
3. *Las políticas económicas internas*, que, esencialmente, siguen el esquema de ajuste y que se aplican en toda la región con un impresionante grado de homogeneidad.
4. *Las políticas de infraestructura*, que buscan la integración física de cada país como requisito esencial para el desarrollo.
5. Finalmente, en quinto lugar —el último también en prioridad— se encuentra *la política social*, que existe no como una política integrada y comprensiva, sino como una colección de políticas sectoriales que pocas veces alcanzan grados de articulación y de tratamiento en conjunto.

La hegemonía de lo económico y la poca autonomía de lo social en la región es, para Maira, “un dato inescapable”, diagnóstico que hace también Rolando Cordera: “Lo que puede registrarse hasta hoy en los diferentes subconjuntos del

sistema internacional son sobresaltos en lo económico y lo financiero y persistentes acciones defensivas en lo social”.

Para contextualizar y entender la trayectoria de la política social en América Latina, Luis Maira hizo referencia a dos tendencias históricas. Primero, la creciente heterogeneidad de la región en los últimos treinta años. Para los analistas del desarrollo, hace treinta años Latinoamérica era considerada como una unidad, aún con sus disparidades internas. A nivel planetario, en ese entonces, el debate sobre el desarrollo era en términos de Norte *versus* Sur, los países ricos *versus* los “subdesarrollados”. Esta visión del conjunto empezó a cambiar en los años setenta a una visión más regional, en donde cada región tenía su propio Norte y Sur.

La perspectiva ha seguido cambiando en los ochenta y los noventa, con la conformación de bloques de países a nivel subregional, como son, en el caso de América Latina: México, Centroamérica y Panamá, el Caribe y América del Sur, compuesta a su vez de la región Andina y la región MercoSur. Este reconocimiento de la heterogeneidad latinoamericana impacta a su vez las formas en que se concibe la política social.

En segundo lugar, Maira habló del “enorme zig-zag” en el crecimiento económico de la región. Después de la Segunda Guerra Mundial tuvimos 35 años de relativo progreso, incluso con una tasa de crecimiento más alta que la de los países ricos, lo cual hizo cerrar ligeramente esa brecha. Este patrón se invierte en los años ochenta, reconocidos como “la década perdida”, durante la cual se experimentó un retraso frente a los países desarrollados, empezando con la crisis generalizada de 1982, que fue, a su vez, seguida por crisis “de secuela” en la mayoría de los países latinoamericanos. Este retraso, reflejado en los indicadores de desarrollo económico para aquel periodo, sigue en la década actual, aunque con menor fuerza; trayectoria que produce una variedad de situaciones nuevas en la región así como en cada país. Estos resultados se veían reforzados

por las políticas de ajuste implementadas en los ochenta, que impactaron enormemente en el programa económico así como en la política social. La disminución en el gasto social en forma absoluta hizo más dramática la situación y llevó a un retroceso general para la región.

Las políticas públicas juegan un papel importante en determinar cómo actúa cada país frente a estos nuevos retos. En particular, la política social llega a tener una importancia crítica para el desarrollo futuro de la región. Para Cordera, habría que aprovechar las “estructuras de oportunidad” que surgen de los mismos cambios profundos que se están experimentando a nivel mundial y que se definen a partir de la estructura del Estado en cada país, así como los otros actores en posición de jugar un papel en el proceso:

En nuestros países el bienestar ha sido un terreno siempre accidentado y nunca bien concretado en prácticas y agencias públicas, pero se ha mantenido como el compromiso histórico de unos Estados que hoy viven atrapados entre las interminables exigencias del ajuste y las restricciones múltiples que emanan del contexto internacional. En estas restricciones juega un papel relevante la manera como la globalización es presentada por los operadores y administradores de los mercados globales, así como es asumida por las élites y los grupos gobernantes de nuestros países.

El aprovechar estas oportunidades representa un momento crítico para enfrentar el gran desafío de lograr el crecimiento económico y la cohesión social. El reto es enorme, ya que, según Cordera, “no es exagerado proponer que será en torno a [la política social], más que en torno al comercio, la producción o la inversión, que se definirá el futuro perfil de los Estados nacionales.”

Muchos de los ponentes, sin embargo, sugirieron que existe esperanza para el futuro. A pesar de este diagnóstico negativo, se ve también que los impactos económicos de la globalización han variado de país en país, y que, por otro lado, existe otra dimensión de impacto social que ha sido positiva. Las ponencias de Howard Glennerster y Juan Mato Gómez, sobre iniciativas de descentralización, la de Marvin Rabanales sobre reformas legislativas a raíz de la CDN,² así como las de José Sánchez Parga y Víctor Hugo Cárdenas en referencia a los pueblos indígenas, dejan claro que la globalización de ideas y conceptos, así como el fortalecimiento de identidades regionales, han prohiado cambios importantes en las propuestas de los Estados con respecto a la política social (véanse los apartados 2 y 4).

En ese sentido, Luis Maira subrayó que el coordinar las políticas públicas hacia lo social no es un obstáculo a la reforma del Estado, sino un motor para intensificar y mejorar dicho esfuerzo. Sin embargo, señaló, siguen existiendo algunos grandes ámbitos de disputa en torno a la política social, los cuales impactan en gran medida la definición de dicha política a nivel regional y de cada país:

1. *Espacio/autonomía*. Se habló de la falta de “una instancia de coordinación, prioritización y toma de decisiones que incluya también la dimensión de la asignación de los recursos económicos y que sea reconocida y respetada en el conjunto del aparato gubernamental”. En nuestros países, son los ministros de hacienda y directores de presupuesto quienes fijan las prioridades sociales, mientras que los ministros del área social son figuras pasivas que no tienen papel en la asignación de recursos. Subrayó que este es un punto clave

² La Convención de los Derechos de la Infancia fue aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, el 20 de noviembre de 1989.

para el desarrollo de la política social y que tal espacio puede ser construido de distintas maneras, dependiendo de la situación política de cada país.

2. *La construcción de consensos.* Se refirió a la experiencia de algunos países de la región, para subrayar que es un proceso complejo que incluye el llegar a acuerdos sobre los recursos, los mecanismos para la participación social, las pautas de descentralización, etcétera. Se habló de la necesidad de establecer un escenario donde los diversos actores puedan discutir la temática, así como un momento de “sanción oficial” o legitimación de estos acuerdos cada cierto número de años.
3. *Los enfoques de programas contra la pobreza.* En el extenso listado de políticas sociales se ha establecido una cierta claridad para ver dónde está lo esencial de un buen programa contra la pobreza. Se identificaron cinco impulsos principales en iniciativas exitosas, de los cuales los más importantes son el desarrollo de programas de acceso de servicios e infraestructura básica y el rediseño del marco general para las políticas sociales (por ejemplo, la reforma judicial). Se incluyen, además, los programas que buscan incrementar la capacidad de gestión en los municipios más pobres, ya que la descentralización a nivel regional es inadecuada para llegar a éstos. Finalmente, los buenos programas establecen un vínculo con el tema productivo, es decir, buscan una culminación productiva de los esfuerzos sociales para fomentar así la autonomía local.

Durante las discusiones, se comentó que la política social tiene dos necesidades fundamentales. Una es la necesidad para la acumulación, que hoy día nadie cuestiona, y la otra es la necesidad de legitimación —el “espacio autónomo” al que hizo referencia Luis Maira. De allí surge un conflicto entre la producción y la distribución, entre la economía y la política. La política social, aunque actualmente de poca prioridad en

latinoamericana, es esencial para el futuro desarrollo de nuestros países: contradicción central que tiene que ser resuelta a través de estrategias políticas para poder construir este espacio y esta autonomía.

Políticas públicas y reforma del Estado

¿Qué son las políticas públicas?

El tema de las políticas públicas fue central en el seminario, tanto en términos teóricos (¿cómo inciden dichas políticas en la vida económica y social de nuestros países?) como prácticos (para UNICEF, ¿cuáles son las estrategias y acciones que debemos impulsar?). La pregunta es cómo definir las políticas públicas, es decir, dónde establecer los límites entre una actividad que tiene una repercusión pública por un lado, y una política pública por otro.

Las reflexiones apuntan hacia tres aspectos importantes en la caracterización de las políticas públicas: los actores involucrados, la escala y la duración de los impactos, así como el marco institucional.

En cuanto a *los actores* involucrados, Cecilia Loria sugirió en su ponencia que la respuesta depende de la manera en que se define la responsabilidad para “lo público”. Aunque algunos piensan que ésta recae exclusivamente en el Estado, para Loria, dicha responsabilidad es compartida por todos los ciudadanos. Así, las políticas públicas representan el espacio de interacción entre la sociedad civil y el Estado.

En este sentido, algunos participantes concluyeron que las políticas públicas se refieren a los procesos de toma de

decisiones en los que están involucrados actores tanto del sector público como de la sociedad civil. Desde esta perspectiva, la política pública es transectorial: se puede dar en discusiones específicas de un sector, o bien en discusiones más de tipo integral. Como sea, estas propuestas tienen que ser —tarde o temprano— asumidas por el Estado.

Aunque no se logró una definición de las políticas públicas exclusivamente con base en los actores involucrados, se acordó que éstas sí tienen *impactos en el mediano o largo plazo*. Es decir, las políticas públicas “tienen un efecto o un impacto que va más allá de lo que sería la propia condición o circunstancia” de quienes toman las decisiones. Tendrían, además, que ser “cuestiones que atañen a la vida de la gente más en el largo plazo, que tienen un efecto en la vida social de manera prolongada y que, de alguna manera, va a afectar la estructura de comportamiento de la sociedad, su estructura organizativa, su distribución de bienes, etcétera”.

Finalmente, se hizo referencia a las *estructuras y espacios institucionales* que definen el quién y el cómo del proceso de construcción de las políticas públicas: “el conjunto de principios, normas, instituciones, orientaciones y cursos de acción que promueven la transformación de la realidad social.” Se señaló también que la posibilidad de la participación ciudadana en las políticas públicas depende de la existencia de instituciones, así como de mecanismos que la legislen. El proceso de reforma del Estado para abrir estos espacios de poder, control y toma de decisiones, se discute a continuación.

La política social y la reforma del Estado

Luis Maira señaló que la mayoría de los objetivos de una buena reforma del Estado se pueden lograr con políticas sociales bien estructuradas y articuladas. Además, la creciente

internacionalización de la problemática social a raíz de la Convención sobre los Derechos del Niño ha hecho cada vez más fuerte la vinculación internacional, lo cual puede dar estructura y coordinación a esfuerzos locales. Subrayó el hecho de que en América Latina existe una creciente exigencia de programas a favor de la infancia, de los adolescentes, los jóvenes, los pueblos indígenas, las mujeres, así como de otros actores sociales. Para resolver los problemas de la inclusión social, los países de la región tienen que definir no sólo una agenda contra la pobreza –tema que ha logrado una importancia transcendental en la presente década– sino también una segunda agenda muy distinta y mucho más compleja, centrada en la equidad. Nuevamente, entonces, los países cuyas prioridades coincidían en el tema homologador de la pobreza a principios de la década, tienen que diferenciar y afinar su agenda con base en su situación individual.

La descentralización

Como una posible estrategia para la reforma del Estado, la descentralización ofrece la posibilidad de combatir la pobreza así como de promover la inclusión social, por lo que frecuentemente se adopta como iniciativa clave en los esfuerzos de cambio institucional. Sin embargo, la descentralización es un proceso complejo y altamente político que no llega, automáticamente, a tener los resultados esperados, sino que puede agregar otro nivel de complejidad a sociedades ya de por sí complejas e, incluso, empeorar las situaciones que se buscaron mejorar.

Juan Mato, en su ponencia sobre la experiencia española, describió la descentralización como un instrumento altamente político con el que se intenta manejar la complejidad de las sociedades modernas. Hizo referencia a dos maneras distintas en que se ha abordado el tema en años recientes. En la primera

visión, la descentralización es vista como el “Caballo de Troya” que penetra el aparato estatal y abre paso para el libre flujo de capital al interior del país. Muchas veces, la tentación es la de llevar a cabo una descentralización administrativa pero no de gastos públicos, por lo cual la iniciativa se convierte en un instrumento de la administración pública para el manejo de conflictos. Este esquema transfiere los problemas a las regiones y los municipios sin los recursos necesarios para resolverlos. Como resultado se diversifican los polos de poder y no quedan autoridades únicas y consolidadas, por lo que se crea una complejidad aún mayor en sociedades ya complejas. Esta dimensión de la descentralización cobra mayor poder con la globalización, debido a que no todos pueden entrar al mercado y se crean así nuevas formas de conflicto. Asimismo, Cordera señala que, como resultado de la descentralización, “en materia de política social, la conflictividad se acentúa, sobre todo cuando los países sufren dosis significativas de desigualdad y pobreza extrema”.

Por otro lado, según Mato, se puede concebir la descentralización como un proceso de regionalización íntimamente vinculado con el desarrollo. En este sentido, la descentralización puede enfrentar la crisis económica con soluciones que surgen no de las grandes corporaciones transnacionales, sino de la inversión en el desarrollo local, a través de la creación de empleo, capacitación, el desarrollo de la infraestructura local, etcétera. Al respecto, señala Cordera: “La descentralización debería servir para abrir caminos nuevos al desarrollo económico y social. Sin duda, la descentralización se prueba y afirma en la participación social, la mayor democracia y el buen gobierno: esas son algunas de sus principales promesas”. Advierte, sin embargo, que esta tarea resulta nada fácil, ya que,

hay que hacerse cargo de la falibilidad inevitable de los nuevos actores del desarrollo que la descentralización impulsa.

Diseñar sistemas de aprendizaje y corrección de errores que salgan al paso de la frustración local y de las tentaciones reversivas en el centro. Es decir, es necesario montar mecanismos de acumulación y reproducción ampliada de las capacidades originales, las que los primeros pasos en la descentralización permite descubrir y poner en movimiento [...] Sólo así la descentralización no será igual a localismo, ni tendrá porqué reproducir la actual desigualdad y concentración de ingresos y riqueza, sino una vertiente maestra de un desarrollo con cohesión social y nacional.

Howard Glennerster, por su parte, presentó algunas iniciativas recientes hacia la descentralización en el contexto de la provisión de servicios básicos en Gran Bretaña. Como base teórica para su presentación, señaló que, se sabe ahora, no es posible dejar la provisión de dichos servicios al mercado, conclusión que contradice lo que habían creído los economistas desde hace muchos años. En la teoría económica propuesta originalmente por Kuzhnets, los países, al inicio de su desarrollo, experimentarían un incremento en sus niveles de desigualdad. Sin embargo, éstos irían disminuyendo conforme a los avances a otras etapas del desarrollo económico, mediante un proceso de filtración o *trickle down* de los beneficios del desarrollo a todos los niveles de la sociedad. El proceso de desarrollo culminaría, entonces, en un alto nivel de igualdad así como inclusión social. Esta teoría fue aparentemente confirmada por los resultados vistos en los países más desarrollados, que mostraron a lo largo de muchos años precisamente la tendencia hacia mayores niveles de igualdad previsto por la teoría. Sin embargo, a partir de los años setenta, se ve que, incluso, las economías modernas avanzadas como Gran Bretaña, Suecia, los Países Bajos así como Estados Unidos, han experimentado un incremento dramático en sus niveles de desigualdad.

¿Cómo explicar este cambio? Según Glennerster, lo que los economistas nunca tomaron en consideración fue el papel fundamental que jugó el Estado benefactor en la búsqueda de igualdad en los países más desarrollados, siendo éstos los que contaron con los recursos necesarios para avanzar hacia dicho objetivo. La acción estatal y no el mercado fue, en gran parte, responsable para la trayectoria anterior hacia la igualdad en los países más desarrollados. Una parte de la reversión de dicha tendencia en los últimos veinte años puede ser explicada por los cambios producidos bajo la globalización, como por ejemplo la competencia internacional por la fuerza de trabajo y los cambios tecnológicos que se han experimentado. Sin embargo, un cincuenta por ciento de este cambio es atribuible directamente a las políticas públicas, tales como la estructura de impuestos y de incentivos. Como evidencia, citó el caso de Gran Bretaña, país que, gracias a las políticas de los gobiernos conservadores, en veinte años pasó de ser uno de los países del mundo con la mayor igualdad a uno con los mayores niveles de desigualdad. Evidentemente, entonces, la política social tiene efectos enormes en la distribución del ingreso.

El doctor Glennerster enfatizó, por su parte, que se necesitan cambios institucionales profundos para crear los “quasi-mercados” que puedan sostener la viabilidad de los mercados y, al mismo tiempo, intermediar en la interacción entre la eficiencia económica y la exclusión social. La práctica tradicional de los estados benefactores era la de buscar igualdad de tratamiento para todos los ciudadanos, lo que llevó a la centralización y burocratización en los sistemas para la provisión y financiamiento de los servicios básicos. Sin embargo, no sólo los mercados sino también los gobiernos pueden fracasar en la provisión de servicios, porque los sistemas monopolísticos otorgan demasiado poder a los proveedores y poco o ninguno a los usuarios. En Gran Bretaña, esta situación empieza a cambiar con la implementación de iniciativas nuevas,

que buscan darles “voz” y “salida” a los usuarios mediante estrategias de descentralización que incluyen esquemas de incentivos y capacitación. Un punto clave en este proceso es el de asegurar la participación de las clases medias, porque una vez que éstas dejan de confiar en los servicios ofrecidos, se convierten tanto en “servicios para pobres” como en “servicios pobres” y, así, están destinados a fracasar.

En Gran Bretaña, para llevar a cabo una reforma de los servicios básicos a los ciudadanos, se implementaron dos grandes cambios estructurales en el aparato de gobierno. Primero, se creó una “unidad de exclusión social” en el mismo corazón del gobierno, compuesta, mayoritariamente, de jóvenes provenientes de las distintas partes del gobierno, que trabajan directamente con el Primer Ministro del país para diseñar políticas públicas orientadas a resolver los problemas de exclusión social. Un segundo y muy significativo cambio fue que el Ministerio de Hacienda tomó la iniciativa en promover la política social del país. Esto se debe a que dicha instancia llegó a la convicción de que la economía no podía crecer si cada vez más gente estaba excluida de ella; es decir, reconoció el problema de la exclusión social como barrera clave en el crecimiento económico.

Glennerster explicó que desde los ochenta se están intentado mezclar las virtudes de los programas gubernamentales con la competencia y el poder de los usuarios. Utilizó ejemplos de los sectores de educación y salud para ilustrar siete principios fundamentales para asegurar la calidad de los servicios básicos a todos los ciudadanos:

1. *Descentralización con equidad.* Para asegurar su éxito, las iniciativas de descentralización deben asignar los recursos con base en *la necesidad* de los usuarios y no en el principio de igual tratamiento para todos. Para esto se tienen que aplicar “fórmulas de financiamiento” que especifican los

criterios para la asignación de recursos; y se debe descentralizar sólo hasta el nivel donde se tiene la capacidad técnica para instrumentar estos criterios. De otra manera la iniciativa de descentralización fracasará.

2. *El control de calidad centralizado* es la única manera de garantizar el trato igual a todos los usuarios en un sistema descentralizado. En el sector educativo en Gran Bretaña, dicho control se implementa a través de inspecciones periódicas de las escuelas por parte de inspectores gubernamentales. Un esquema similar está en proceso de desarrollo para monitorear el trabajo de los médicos. Sin embargo, el éxito de estos sistemas de control depende de la disposición del Estado para enfrentar las asociaciones profesionales que los resistan.
3. Una estructura sólida de rendición de cuentas resulta crítica también para el éxito de iniciativas de descentralización. En Gran Bretaña, ésta se da a través de un *sistema nacional de auditoría*, que impone sanciones de manera estricta a quienes rompen las reglas del sistema.
4. *Las unidades a las cuales las responsabilidades son devueltas deberían tener el reconocimiento social* –por ejemplo, una escuela o un doctor familiar– en lugar de ser unidades meramente administrativas. Para que la descentralización funcione, deben ser unidades que la gente conozca y valore.
5. *Los usuarios de los servicios deben poder escoger entre unidades*, por ejemplo, entre escuelas o doctores. Esto para asegurar que los clientes tengan poder de expresar sus opiniones y afectar el sistema a través de “voz” y “salida”.
6. Se tienen que implementar *programas de capacitación para los encargados de las unidades descentralizadas*, ya que a muchos de ellos les falta la experiencia así como el conocimiento técnico necesario para llevar a cabo sus responsabilidades (el manejo de presupuestos, por ejemplo). En Inglaterra se desarrolló un esquema nacional de capacitación con este objetivo.

7. Todo lo anterior se tiene que implementar en *las regiones más pobres*, donde es más difícil, a pesar de la tentación de hacerlo en áreas menos marginadas en donde hay más probabilidad de éxito.

Glennerster concluyó diciendo que la experiencia de Gran Bretaña muestra que los servicios básicos a los ciudadanos sí pueden ser inclusivos así como de alta calidad, siempre y cuando se cumplan con los siete puntos señalados. Estas condiciones son difíciles pero necesarias para que una iniciativa de descentralización sea exitosa. Aunque estas condiciones pueden ser implementadas de manera escalonada, requieren de mucha infraestructura así como de una alta capacidad administrativa y estadística.

Las ponencias sobre el tema de la descentralización generaron un amplio debate entre los participantes en el seminario. Surgió la duda de la descentralización como "panacea" para los malestares del desarrollo, a lo que se dijo que el problema no es la centralización o la descentralización como tal, sino el encontrar la mejor forma de combinar las dos, de tal manera que se tome ventaja de los beneficios de cada una y se minimicen los riesgos de ambas. La solución específica dependería de la historia, las características económicas y sociales así como de la situación política de cada país.

Se subrayó también el hecho de que la descentralización no debe ser una lucha por el poder, sino que debe tener consenso político para llevarla a cabo. Aunque puede ser vista como una iniciativa para ampliar las posibilidades de la ciudadanía, de ninguna manera garantiza la democracia.

Varios de los participantes cuestionaron la relevancia de las experiencias de España así como de Gran Bretaña para la región de América Latina, dado las grandes diferencias en el contexto económico, social y político. Sin embargo, se llegó a la conclusión de que aunque estas experiencias pueden no ser

directamente relevantes para nuestros países, son importantes porque demuestran claramente que no hay un modelo único para la política social, basado en el Consenso de Washington, que tiene que ser aceptado. Evidentemente, los servicios sociales pueden ser proporcionados de manera incluyente, aún dentro del sistema del mercado, siempre y cuando los parámetros sean claramente definidos. El mercado debe ser visto como parte de una batería de armas, para que éste responda a las necesidades de la gente en lugar de que la gente sea controlada por el mercado.

Nuevos enfoques

En el seminario se presentaron y debatieron diversas críticas del modelo económico-social actual, así como varias iniciativas para su reforma. También se discutieron algunos aspectos clave para la construcción de un nuevo modelo a futuro.

Un marco teórico para analizar la exclusión y la vulnerabilidad

Según Alberto Minujín (1998), el priorizar lo público, la inclusión social, la “ciudadanía emancipada”,¹ así como los derechos humanos requiere de una transformación de los modelos actualmente prevalecientes. Al describir la naturaleza de los cambios necesarios, señaló que “cualquier alternativa

¹ El modelo de ciudadanía emancipada se desarrolla desde los primeros pensadores utópicos, incluyendo los socialistas, hasta los pensadores contemporáneos T. Marshall y R. Tiitnuss. Para esta escuela de pensamiento, el tema principal es la igualdad social como valor central, entendida ésta principalmente como el derecho de las personas a tener igualdad de oportunidades para acceder a los bienes económicos y sociales relevantes y necesarios. Véase E. Bustelo y A. Minujín (1997), *La política social esquivada*, Ed. Santillana/UNICEF.

que se plantee deberá ofrecer centralidad a la problemática de la inclusión social integrada en el marco de una creciente expansión de la ciudadanía, en particular en el ámbito de los derechos sociales y de la democracia”.

Para Minujín, la inclusión/exclusión económica y la social están íntimamente relacionadas (gráfica 1). Sin embargo, no existe una correspondencia absoluta entre ambos ejes, sino una alta interacción.

La problemática de la inclusión-vulnerabilidad-exclusión económica se dirime en términos de la relación de los individuos con el mercado laboral, esfera que es, sin duda, decisiva en cuanto a la cuestión de la inclusión social. En un escenario globalizado y de economías abiertas, tal como en el que se ubican los países de América Latina, se pueden distinguir distintos niveles de inclusión económica de acuerdo con el grado de integración que se tenga en el modelo de economía abierta. Así, la población trabajadora se puede desagregar en tres grandes grupos. El primero está conformado por una minoría “incluida”, que se caracteriza por estar vinculada a empresas altamente dinámicas y productivas, intensivas en tecnología y cuya producción se destina, total o parcialmente, al mercado externo. El segundo grupo se ubica en la “zona de vulnerabilidad”, en la cual operan empresas de productividad media, orientadas principalmente al mercado interno, pero en la que los individuos –semicalificados o no calificados– viven una situación de muy poca estabilidad y con tendencia a caer en la zona de exclusión. Finalmente, el tercer grupo –un gran porcentaje de la población trabajadora– lo conforman los “excluidos”, en su mayoría empleados no calificados vinculados a empresas “tradicionales” escasas en capital y de baja productividad, orientadas al mercado interno; o trabajadores informales.

La estructura de la inclusión económica está estrechamente relacionada con la de “inclusión social”, la cual considera aspectos pertinentes al capital social de la familia y de la

GRÁFICA 1. *Inclusión económica y social*



INCLUIDOS

- Mano de obra calificada y semicalificada
- Empleo productivo de alta calidad
- Ingresos familiares altos
- Alto capital humano/social/cultural
- Cobertura social
- Acceso a los servicios básicos

VULNERABLES

- Mano de obra semicalificada
- Empleo clandestino precario/subempleo
- Ingresos familiares medios/bajos
- Stock medio de capital humano/social/cultural
- No cobertura/cob. pública
- Difícil acceso a los servicios básicos

EXCLUIDOS

- Mano de obra no calificada
- Empleo informal/desempleo
- Ingresos familiares bajos
- Stock bajo/nulo capital humano/social/cultural
- No cobertura social
- Falta de acceso a los servicios básicos

comunidad. Al igual que en el caso de la inclusión económica, la población se puede clasificar en los incluidos, los vulnerables, y los excluidos en términos de lo social. La población plenamente incluida comprende a las familias de los estratos medios-altos y altos: familias que tienen una base de sustentación altamente estable en términos de capital económico y social. En el otro extremo, el grupo de los excluidos comprende las familias que subsisten en situaciones de alto riesgo, con barreras educativas, culturales y con dificultades de acceso a los servicios básicos, que los deja fuera de los canales de socialización prevaletentes. En medio existe la zona de vulnerabilidad, altamente ligada con la pobreza, pero que incluye también a las poblaciones o individuos que sufren algún tipo de discriminación social, por ejemplo, las poblaciones indígenas y negras así como las familias sustentadas por mujeres. Este grupo ha ido creciendo en los años recientes hasta abarcar un amplio sector de la población.

Sin embargo, ninguno de estos grupos es estable ni rígido; no se trata de situaciones estratificadas sino de un dinamismo social, en buena medida, dado por una movilidad descendente, pero también por logros básicamente individuales. En particular, en la zona de vulnerabilidad existe un dinamismo dado por el proceso de cambio que se está viviendo, produciendo una suerte de "desigualdad dinámica". La realidad actual, lejos de ser una situación inmóvil de dualidad entre los ricos y los pobres, es una conformación mucho más compleja, en la que la dispersión de los sectores medios, con un empobrecimiento significativo de muchos ellos, la urbanización de la pobreza estructural, la aparición de "nuevos ricos" y "nuevos pobres", conforman un mapa social distinto al que se conocía hace una década.

Así, al analizar los procesos de interacción entre una serie de factores tanto económicos como sociales, resaltan no solamente los problemas de pobreza (o de la exclusión), sino

también los de la inequidad en la distribución del ingreso y la riqueza, uno de los problemas centrales en la región. El marco de exclusión-inclusión social no está encaminado a restarle importancia a la problemática de la pobreza, sino, por el contrario, busca colocarla en un contexto más amplio. Este análisis deja claro que, sin modificaciones cualitativas en la orientación de las políticas económicas y sociales, de modo que no continúen esquivando la redistribución del ingreso y la riqueza, la desigualdad, así como la vulnerabilidad social seguirán incrementándose.

El Estado y los organismos no gubernamentales

Eduardo Bustelo analizó la difícil relación entre el Estado y la Sociedad Civil en América Latina; sus comentarios se enfocaron hacia una pregunta fundamental: ¿puede abrirse la política social a una mayor participación de la Sociedad Civil, reorientar el curso del desarrollo? La importancia de la pregunta se encuentra en el contexto de la tendencia actual de involucrar cada vez más a la Sociedad Civil, no sólo con el objetivo de incrementar la eficiencia de los servicios sociales orientados a los más pobres, sino también con el de fomentar la participación popular, la democracia y la justicia. Por un lado, este “modelo mixto de bienestar social” está fundamentado en factores económicos, como la excesiva burocratización, la ineficiencia y la falta de transparencia en la provisión de servicios sociales estatales. Por otro lado, la corriente más “progresista” también plantea que existe en los organismos de la Sociedad Civil una gran capacidad para realizar el valor de la equidad que ha sido el objetivo histórico de la política social, así como impulsar relaciones de solidaridad, cooperación cívica y expansión de la ciudadanía. Respecto a este último objetivo, Bustelo señaló: “aquí se pone

énfasis en la constitución de ‘actores sociales’ y en la generación de ‘movimientos sociales’ que tendrían la capacidad de movilizar los grupos sociales más postergados para plantear una agenda social con nuevas prioridades, otorgando una nueva direccionalidad al desarrollo, centrándolo más sobre las preocupaciones humanas”.

Sin embargo, nos recordó también que el enfoque de política social que otorga primacía a la Sociedad Civil se originó y desarrolló como propuesta en las sociedades de origen anglosajón, particularmente en el nordeste de Estados Unidos, en las cuales la Sociedad Civil, especialmente las organizaciones no gubernamentales (ONGs), han sido, en principio, muy vigorosas con respecto al Estado. En cambio, en muchos de los países de América Latina, la ecuación Estado-Sociedad Civil muestra un claro desequilibrio hacia el lado del Estado, con una debilidad en general muy fuerte de la Sociedad Civil. Históricamente, en el Estado se expresaba una modalidad de relaciones sociales que han estado marcadas por un modelo de autoridad paternal-vertical, de origen patrimonial y de fuertes características “patronal-caudillezcas”. Pese a la evolución del modelo de acumulación económica, y aún aceptando una gran diversidad de variantes y matices, sigue predominando en América Latina un estilo político de fuerte contenido carismático-caudillezco. Afirma Bustelo: “Como no hay mediaciones de ideas o reglas –puesto que la relación de autoridad es directa e interpersonal entre el caudillo y sus súbditos– se obedece y tributa lealtad a la persona, aboliéndose la posibilidad del desarrollo de una ‘legalidad’ basada en titularidad de derechos y obligaciones recíprocas”.

Para Bustelo, la predominancia del estilo “caudillo-patrón” ha tenido como resultado la construcción y legitimación de una relación de dependencia y dominación que, hoy día, sigue marcando las relaciones sociales en América Latina. La resultante ausencia del concepto y ejercicio de derechos fre-

cuentemente conlleva un estilo político en donde se privilegia la acción colectiva directa y la fuerza por sobre marcos reguladores de conflicto y la negociación individual o colectiva. También se lleva a la “producción” de la pobreza, que empieza desde la infancia, en la cual se acostumbra a los niños a “ser dirigidos”, no se les respeta en su identidad diferente de la del adulto y se los educa sin un sistema de inducciones a la idea de derechos. Así, “el estilo de mando vertical-autoritario ha perdurado hasta nuestros días, marcando las relaciones entre Estado y Sociedad Civil, es predominante en el mundo de las relaciones y las representaciones políticas y también en las relaciones económicas y sociales, incluyendo las diversas formas de asociativismo no-gubernamental”.

Al mismo tiempo, la primacía otorgada en el mundo moderno al interés individual, al ámbito privado y al consumo personal e inmediato, junto con la pérdida de la centralidad de los ideales colectivos, ha resultado en una enorme proliferación de organismos y formas asociativas cuyo eje agrupativo pasa por el interés particular, específico y realizable en lo más inmediato posible. Estos procesos empujan cada vez más hacia la fragmentación social, definida como una discontinuidad comunicacional, basada en el no querer oír a otros.

Como resultado, en el caso de las ONGs, “puede observarse en muchas de ellas la dependencia unipersonal en un líder interno o ‘tutor’ externo, la escasa o casi nula capacidad para renovar sus autoridades, que parecen quedar ‘dueñas’ a perpetuidad de espacios de actuación y los casi inexistentes mecanismos democráticos de elección y participación”. Con la implementación de formas de intervención autoritarias de proyectos sin la promoción de ciudadanía, se fortalece la separación de lo social de la política.

Por otro lado, y al contrario de la historia europea, el Estado, en muchos países de América Latina, ha priorizado la acción directa sobre las cuestiones relacionadas a la democratización.

Citando a Fernando Henrique Cardoso, subrayó que “en América Latina nació y se desarrolló un pensamiento más estatizante que democratizante, mucho más corporativista que distribucionista, más propenso a apoyar la defensa de los grupos organizados de la sociedad que del pueblo en general”.

En este contexto, la idea de introducir el lado de la demanda en la gestión de los servicios sociales, de dar mayor “participación” a las ONGs que pertenecen a los beneficiarios y/o están más próximas a sus necesidades, no es sólo un problema de “eficiencia económico-administrativa” y debe ser recolocada en términos de la tradición en la política social de América Latina y de los nuevos procesos sociales emergentes.

Para concluir, Bustelo hizo referencia a la analogía de Norberto Bobbio para describir la relación conflictiva entre democracia y capitalismo, para caracterizar la relación que existe entre el Estado y la Sociedad Civil, con referencia especial a las ONGs: “o se trata de un ‘abrazo mortal’ en donde las ONGs se transforman a través del clientelismo, la cooptación política y la dependencia asistencial en organismos neo-gubernamentales o, de lo contrario, se trata de un ‘abrazo vivificador’, posibilitador y habilitante de una esfera pública y del desarrollo de una autonomía política y económica que posibilite la realización de los derechos y responsabilidades de la ciudadanía”.

En ese sentido, concluyó, la posibilidad de una relación equilibrada entre el Estado y las ONGs debería pasar por acordar un sistema de derechos y responsabilidades públicas en una Carta Social que garantice la autonomía –en el sentido de creciente “actoralidad” y libertades positivas– y la democratización de la política social. Asimismo, la agenda no-gubernamental debe incorporar, entre otros aspectos, los temas de gestión por resultados, mejorando la eficiencia de sus iniciativas pero, sobre todo, avanzar en los procesos de democratización desterrando el micro-caudillismo patrimonial, el verticalismo inhibitorio de la constitución de derechos y la lógica de com-

promisos absolutos que no reconoce otras formas diferentes de acción social ni la preocupación por la ciudadanía común a la que pertenecemos por vivir en sociedad.

Trabajo y ciudadanía

Jaime Marques Pereira, en su ponencia, planteó que las políticas económicas y sociales son, antes que nada, medidas políticas que requieren legitimidad. Por lo tanto, el hecho de que hoy en día se conciban, en mayor medida, en función de la opinión de los mercados que de la opinión pública, no es necesariamente irreversible. El acto de gobernar sigue implicando, incluso en el contexto de la globalización, conciliar la gestión de las poblaciones con la gestión de la riqueza que exigen los mercados. Aunque, no cabe duda, esa conciliación está muy lejos de asegurarse, tampoco se puede descartar la posibilidad de que su legitimación se vuelva tan problemática que afecte su credibilidad, haciendo que los operadores financieros acepten otra norma.

Para Marques, la globalización no sólo es una nueva composición territorial de los espacios económicos, sino también de los espacios políticos. Esta última se concreta en la redefinición de los atributos de la soberanía de los poderes públicos y de los ámbitos en los que se ejerce. El déficit de la legitimidad, generado por la condición cada vez más precaria de la relación salarial, por el aumento del desempleo y por la consecuente vulnerabilidad de sectores crecientes de la población, agravada por la privatización de la cobertura de riesgos sociales, puede tener como consecuencia la reorientación de la política económica y social.

Los cambios actuales del capitalismo en los países latinoamericanos llevan al extremo el carácter, ahora vicioso, de la interacción entre el orden político y el económico que

yace en la interface de la gestión del trabajo y de una política sometida a las finanzas globales, originando un marco de regulación económica particularmente ineficiente, cuando no caótico. El capitalismo industrial representa un progreso económico y social, no tanto porque libera al progreso tecnológico sino, principalmente, porque hace del trabajo asalariado la posibilidad de una nueva dinámica histórica que permite mejorar las relaciones entre el orden económico y el orden político. La sinergia a través de la cual se articulan sus mecanismos respectivos permite la aceleración del régimen de acumulación de capital y también una organización política de la sociedad que amplía de modo permanente el acceso al espacio público.

La expresión “sociedad salarial” sintetiza la transformación histórica a la que condujo esa interacción virtuosa entre lo político y lo económico, que fue el origen de los *Treinta Gloriosos* en los países desarrollados, cuando indica que, durante ese periodo, la relación salarial se volvió el principal ámbito de autoinstitución de la sociedad y las normas que rigen el trabajo empezaron a constituir una referencia de la legitimación política, así como los principios democráticos. Esta situación llega a tal punto que la ciudadanía se redefine en el proyecto de lograr, finalmente, que se haga de cada hombre un ciudadano gracias al formato institucional que confiere a la relación salarial una concepción de los derechos sociales, en tanto derechos de acceso al mercado con igualdad de oportunidades o, en caso de imposibilidad, de derechos a medios de vida.

Si consideramos la relación estructural entre el orden económico y el orden político, el problema de salvaguardar la función de preservación de cohesión social que debe asegurar el poder público se plantea más bien en el sentido de un cambio político que permita recuperar los medios para una gestión social de la economía, lo que depende de la negociación de

los compromisos institucionales que rigen el régimen internacional. De lo contrario, existe el riesgo de que la conservación de la cohesión social se vuelva una vasta operación ideológica de aceptación de una nueva forma de *apartheid* en la que se transformaría el Estado de bienestar. La responsabilidad del economista consiste en hacer que se tome conciencia de que el círculo vicioso entre lo político y lo económico se deriva del hecho de que se considere a lo segundo como un constreñimiento implacable e ineludible, conforme a la antigua idea liberal de que tendría sus propias leyes de funcionamiento imponiéndose a los hombres independientemente de su voluntad. El problema es que los economistas acatan esta visión difundida por la retórica neoliberal, pues continúan viendo en las leyes económicas la expresión de una racionalidad intrínseca, aunque dejan de identificarlas sólo con mecanismos de mercado e insisten en pasar por alto el hecho de que la sociología haya demostrado el carácter polifórmico e histórico de la racionalidad de los comportamientos económicos (Elias, 1975). La economía se vuelve un constreñimiento implacable a causa de su regulación deficiente que condena al orden político a mal garantizar la cohesión social, sin organizar la protección de los individuos como un principio de ciudadanía por el pleno empleo de los recursos productivos que el trabajo humano permite movilizar.

Según Marques, la cuestión que se impone actualmente en América Latina es la de saber el significado que pueden tener la democracia y la eficiencia económica ante la herencia política y económica legada por la historia de su desarrollo, que determina la redefinición de su inserción internacional. Este análisis implica volver a una reflexión sobre la relación entre teoría e historia que inspiró el pensamiento económico latinoamericano del desarrollo y que marcó la especificidad del curso que tomó la industrialización en el continente, como resultado de una modernización impulsada desde el exterior

antes de que la sustentara una dinámica endógena. Entonces, queda clara la manera en que las antiguas economías de exportación agrícola, que tuvieron su origen en la demanda mundial de productos tropicales, constituyeron la base de una acumulación nacional del capital industrial y la manera en que ésta se consolidó al buscar, al abrigo de la competencia internacional, una sustitución de las importaciones de bienes manufacturados hasta la crisis de los años ochenta. Hoy es necesario entender en qué forma este pasado determina el futuro posible de esa dinámica endógena en economías más abiertas. Pero el problema no es sólo saber cómo generar esa apertura de modo que se vuelva a encontrar el camino del crecimiento económico, sino también saber cómo disminuir las desigualdades sociales, ya que las víctimas de la exclusión se vuelven protagonistas sociales presentes en el espacio público. La reducción de la cohesión social y hasta territorial que se observa en numerosos países del continente nos obliga a considerar esta cuestión por razones éticas evidentes y también como un problema de capacidad de gobierno político que condiciona la aplicación de la política económica, como lo demostró el drama de la crisis financiera mexicana.

Pensar en la dimensión económica del aspecto social, en el contexto del desarrollo latinoamericano, no es más evidente que en el caso del capitalismo europeo y exige una renovación teórica que enfrenta el mismo tipo de déficit de conocimientos sobre la relación estructural entre la economía y la política. En realidad, el orden económico aparece como la caja negra de los análisis de la CEPAL, pese a que el Estado se encuentra en el centro de las propuestas normativas que éstos inspiraron o justificaron. No obstante, la dimensión política del subdesarrollo puede aclararse a partir de los análisis del sector informal que lo identificaron como la expresión de la incapacidad de la industrialización, por más rápida que ésta haya sido, para instituir la sociedad salarial. El análisis de la

interacción entre el régimen salarial y el de protección social que organizan la complementariedad entre el estatuto formal y el informal en el mercado de trabajo, la naturaleza del Estado, que revela su despreocupación por hacer respetar los derechos sociales que promulga, y la restricción externa que pesó desde siempre sobre el régimen de acumulación de capital evidencian que la informalidad del trabajo no puede considerarse sólo como el resultado de una economía incapaz de crear empleos de buena calidad en cantidad suficiente.

El conjunto de investigaciones sobre la sociología y la economía del trabajo, que llevaron al debate que critica la antigua visión dualista, mostró, en resumen, que no conviene hablar de un sector informal, ya que no existe un conjunto de actividades ni un conjunto de activos que integren un sector económico regido por una dinámica propia (Lautier, 1994). La producción de bienes y servicios informales se inserta en el mercado formal, ya sea por la compra de insumos o por la demanda que atiende. Los estatutos de actividad llamados informales, ya sea el del trabajador asalariado no registrado, el del trabajador autónomo o incluso el del empleador, constituyen un conjunto de posiciones de un sistema de movilidad de los activos que rige el funcionamiento del mercado de trabajo en su conjunto. Lo propiamente informal es la no aplicación del derecho social y la legislación del trabajo. Esta realidad no sólo tiene consecuencias en un sector de la economía o un segmento del mercado de trabajo, sino que refleja una especificidad del capitalismo latinoamericano que caracteriza una interacción entre sus formas institucionales arraigadas en sus orígenes coloniales.

Los límites a la diversificación de las actividades productivas y a la transformación del trabajo en mercancía deben concebirse de manera conjunta y a largo plazo. La informalidad actual del trabajo tiene raíces en estructuras sociales que remiten a las condiciones de génesis de la economía capitalista

de mercado en América Latina, que se reprodujeron durante su desarrollo. Esto es evidente, por un lado, en la importancia que todavía hoy revisten las relaciones personales de dependencia en la gestión del trabajo y, por el otro, en la escasa relevancia del consumo popular como ámbito de valoración del capital. La sumisión del trabajo en la producción capitalista no puede considerarse —lo que aún sucede hoy en día¹— únicamente como un procedimiento mercantil que a la larga regulará el Estado, también debe considerarse como un intercambio de favores entre señores y dependientes. Esta hipótesis de una interacción entre la ley del valor y la ley del favor, presentada para caracterizar tanto el surgimiento de un mercado “libre” del trabajo como la creación de instituciones que lo regulen, debe considerarse desde el punto de vista de sus implicaciones a largo plazo y, de esta forma, vincularla con la historia de la relación salarial que acompañó a la industrialización.

El análisis de la relación entre el derecho y la economía que define la informalidad del trabajo en el presente tiene su origen en el enfrentamiento de la relación entre lo público y lo privado que marcó la génesis del Estado moderno latinoamericano. El peso de las estructuras sociales de larga duración, en el sentido braudeliano del término, se manifiesta en el papel del Estado en la gestión contemporánea del trabajo. Por más que el Estado latinoamericano haya sido el principal protagonista de la transformación social y de la diversificación económica, por otro lado, no dejó de ser un Estado limitado, incapaz de imponer el imperio de la ley de forma efectiva, en realidad incapaz de consolidar su soberanía. No pueden negarse

¹ En las innovaciones organizativas de estilo japonés, podemos observar la permanencia de ese vasallaje del individuo que hace del valor de su trabajo un proceso social más que el resultado de una regulación institucional del mercado de trabajo o de la ley de la oferta y la demanda (Marques-Pereira, 1995).

la hipertrofia de la función pública y la importancia de las intervenciones económicas del Estado; sin embargo, desde otro punto de vista, cabe mencionar el subdesarrollo del Estado ante su incapacidad manifiesta para cumplir con sus funciones básicas de guardián de la ley, lo que el análisis del trabajo revela en sus manifestaciones más graves, por no decir chocantes.

En esta perspectiva, ya no se puede considerar a la informalidad como mera consecuencia de una dinámica económica responsable de una oferta insuficiente de trabajo, sino también como el resultado del uso discrecional del derecho por parte de los agentes económicos, situación ante la que el Estado cierra los ojos. Así pues, la cuestión económica que plantea la informalidad ya no consiste en saber cómo se articulan los sectores formal e informal, sino en entender el funcionamiento de un sistema de empleo que articula comportamientos económicos que se inscriben en la legalidad con otros que la evaden, en la mayoría de los casos de modo legítimo.² Como resultado, tenemos un funcionamiento del mercado de trabajo como un todo que explica la configuración que tomó la relación salarial en América Latina. En este sentido, la debilidad de la intervención social del Estado, en

² La crítica de las tesis dualistas ya no puede contentarse con poner en tela de juicio la idea de una reabsorción natural del sector informal a través del crecimiento del sector formal o de la funcionalidad de un salario de subsistencia durante el tiempo necesario para que tal evolución se concrete, argumentos que ya fueron impugnados por la crítica al dualismo, pero que hoy vuelven a actualizar los organismos internacionales. Lo que se necesita es redefinir la idea misma de mercado de trabajo. En primer lugar, ciertamente, la hipótesis de una segmentación del mercado de trabajo defendida por diferentes analistas, pero también la definición de la regulación del mercado de trabajo que la concibe como una alternativa o una mezcla entre un proceso institucional (o una coordinación de agentes económicos regulada por una racionalidad utilitaria) y un ajuste de precios-cantidades.

comparación con su intervención económica, ya no puede entenderse de modo estrictamente funcional. Sin duda, las políticas sociales vinculadas con el modelo del Estado de bienestar (aunque desviadas de sus objetivos de compensación de los efectos regresivos del crecimiento económico en la distribución del ingreso) fueron funcionales para un régimen económico que hizo del agravamiento de las desigualdades sociales un medio de crecimiento a partir de los años cincuenta. La despreocupación del Estado en materia de regulación del mercado de trabajo, revelada por la informalidad, así como el hecho de que la protección social financiara más a la clase media que a las clases de bajos ingresos estructuraron un sistema de gestión de la fuerza de trabajo que nunca podría hacer de ésta un factor de expansión de la demanda. A diferencia de lo que ocurrió en el fordismo, el precio del trabajo (en lo que respecta tanto al salario directo como al indirecto), desde el punto de vista de la acumulación de capital, nunca dejó de ser un costo de producción que podía abatirse. De esta forma, esa configuración de la protección social por la cual, de acuerdo con la retórica neoliberal, hoy puede estigmatizarse al Estado de bienestar como Estado de malestar no debe considerarse únicamente como resultado de una dinámica económica determinada por el carácter dependiente y tardío del capitalismo latinoamericano. Reducir a esas variables económicas la explicación del papel del Estado equivale en realidad a atribuirle una racionalidad y una capacidad de anticipación un tanto maquiavélicas, lo que sería una visión tan mistificadora como la del ideario desarrollista propio de los planificadores formados por la CEPAL, quienes pensaban haber concebido una política económica y social que conduciría al consumo masivo, cuya aplicación consolidó, sin duda, la estructura desigual de la sociedad.

Si el proyecto del Estado de bienestar fracasó en América Latina, no sólo se debió al nivel demasiado bajo de trabajo

asalariado en la población activa. La creación de empleos está ligada a la dinámica de la acumulación, en particular en el plano de los efectos benéficos que puede tener en ese nivel la complementariedad entre los sectores de bienes de consumo y de capital. Sin embargo, no se trata de una variable endógena de la dinámica de crecimiento. El establecimiento de esta complementariedad en el fordismo europeo sólo se debió a la invención política que transformaría las normas de consumo y de producción. Esa invención política es, en síntesis, el vínculo que se fue institucionalizando entre el trabajo y la ciudadanía. Si la creación de instituciones sociales inspiradas en el modelo del Estado del bienestar europeo no obtuvo los mismos resultados políticos y económicos en América Latina, la causa fue, en el fondo, una interpenetración entre las esferas pública y privada, heredada del *ancien régime* europeo y que durará hasta que la democracia se imponga como una cuestión de legitimidad del Estado en relación con el conjunto de la nación, como sucede en la actualidad.

En América Latina, en general, se limitaron las economías de escala a la demanda de la clase media, cuya expansión se aceleró, y se fomentó lo más posible el consumo a través de políticas de crédito mucho más expresivas que en Europa. Esta sustentación del régimen de acumulación por parte del Estado requirió un régimen monetario cada vez más inflacionario que estallaría con la reversión del exceso de liquidez internacional que antes había permitido el endeudamiento, con lo que las tasas de interés empezaron a subir. El carácter deficiente de este modo de regulación se debe al hecho de que, a diferencia del fordismo, no fue la distribución de la riqueza lo que impulsó el crecimiento económico, sino que, en este caso, la concentración del ingreso garantizada por el orden político asumió este papel.

La herencia de la desigualdad social, que hasta hoy no se ha revertido, se expresa en la vulnerabilidad externa, ahora en

la forma financiera que impone un régimen monetario que limita las posibilidades de crecimiento, aunque sólo cuente con el impulso de exportaciones industriales que exigen la permanencia de salarios bajos. Lograr un nuevo ciclo largo de expansión del mercado interno depende, más aún en un contexto de economía abierta, de la posibilidad de celebrar acuerdos sociales que permitan una política de ingresos y una política industrial. Estas políticas difícilmente se pueden concebir sin que se impongan nuevas reglas institucionales de repartición de la riqueza. Por eso mismo, la relación entre el mercado interno y el mercado externo define la posibilidad de inscribir a largo plazo la estabilización macroeconómica y el retorno al crecimiento. En ese nivel se pueden lograr bases económicas que apacigüen los conflictos distributivos y restaurar la rentabilidad de las inversiones productivas, de manera que se revierta el proceso financiero perverso permitido por un régimen monetario y por un régimen fiscal que condujeron a la hiperinflación.

La trayectoria brasileña representa un caso límite del círculo vicioso que se puede establecer entre el orden político y el orden económico en el capitalismo actual, cuando no existe ningún compromiso institucionalizado que sustente una regulación de los conflictos distributivos, cuestión que remite a la construcción de la democracia³ y, para ser más precisos, a la relación que debe establecerse entre el trabajo y la ciudadanía. La importancia económica de una regulación del

³ En otro artículo abundamos en la forma en que la desestabilización económica remite a la negativa de las élites de aceptar la repartición de la riqueza, lo que sería coherente con el avance de la democratización. Esa negativa se materializó en decisiones monetarias que anulaban los avances democráticos en materia de legislación social y de trabajo, consagrados en la nueva construcción. El "caos" fue el precio que se pagó, pero la objeción varió según la capacidad de defenderse de la inflación. Véase Marques-Pereira y Théret, 1997.

trabajo que permite a las instituciones sociales garantizar sobre esa base la protección de los individuos, que así se aseguran de su ciudadanía en el orden político, aparece claramente en los límites de una regulación de la economía apoyada en un trabajo asalariado limitado.

La deriva hacia una regulación caótica, tal como ocurrió en Brasil, permite medir hasta qué punto la profundización de la democracia igualitaria salarial, esbozada por el Estado de bienestar europeo, constituye hoy la mejor alternativa de desarrollo para América Latina, no sólo desde el punto de vista social sino también del de la eficiencia económica. La respuesta al desafío de la globalización pasa, en lo que respecta a la economía, por una progresión de la productividad que permite aumentar simultáneamente las utilidades y los salarios, rompiendo de esa forma un modelo de regulación económica que, en los años ochenta, limitó el margen de maniobra política económica a una elección entre las amenazas de agravamiento del conflicto distributivo o de fuga de capitales y la condena hoy al dilema de crecer con déficit comercial o estancarse con déficit público, manteniéndose en un caso u otro la vulnerabilidad a las reacciones volátiles de las finanzas globales. Esta crítica del pensamiento neoestructuralista al ajuste que se realiza evidencia cuál debe ser el papel del Estado en la transformación de la apertura en un potencial de desarrollo. No sólo se trata de evitar los comportamientos erráticos que pueden tener los mercados liberalizados, o incluso de dar un carácter dinámico a los factores endógenos de crecimiento que constituyen los bienes y servicios colectivos, carentes de atractivo para la actividad privada. El objetivo principal del ajuste es hacer que la progresión de la acumulación sea superior a la de la productividad (Salama y Valier, 1994).

La posibilidad de encontrar una alternativa para esa configuración de intereses hoy debe considerarse en el marco de las integraciones regionales. En la perspectiva abierta por el

Mercosur pueden observarse dos situaciones contrarias comparables a las apuestas que pueden hacerse hoy en relación con la Unión Europea. Todo indica que la estabilización económica todavía es precaria ante el carácter aleatorio de la posibilidad de revertir el déficit comercial, así como ante el potencial de agravamiento de los problemas de legitimidad política a que lleva a la necesidad de reducir aún más el costo del trabajo para compensar la valoración de la moneda y las altas tasas de interés que garantizan la entrada de capital financiero para equilibrar la balanza de pagos. Una integración regional en el molde de una simple unión aduanera, al constituir un gran mercado interno, puede volver dinámicas las economías de escala y de complementariedad industrial, aumentando la competitividad sistémica y reduciendo paulatinamente la laguna externa. Si esta apuesta no se gana, la política económica seguirá condenada a una austeridad sin fin y su continuidad podrá ponerse en duda en un conocido círculo vicioso explosivo entre la erosión de su legitimidad y su credibilidad.

En ese caso, la única alternativa sería cuestionar la excesiva rentabilidad financiera y promover un crecimiento basado en una distribución más equilibrada del ingreso. En esa perspectiva, la recuperación de la soberanía monetaria en el contexto de una integración regional también política despunta como una alternativa que debe considerarse, ya que es la forma de inserción internacional que condiciona la restauración de unas finanzas industrializantes. La opción de una moneda, asentada en un vasto mercado, cuya expansión estaría garantizada por la acción de los poderes públicos, es decir, a través de un conjunto de políticas –industrial, salarial, de protección social y fiscal, para conformar lo que se llamó gestión social de la economía– ofrece un marco de regulación más eficiente y, sobre todo, menos arriesgada de la que hoy está vigente, por la cual la renuncia a la soberanía monetaria

implica no sólo un ajuste económico fundamentado en la regresión social, sino también una amenaza de crisis financiera. Por otra parte, no hay razón alguna para desconfiar que las finanzas globales despreciarían las oportunidades de inversiones productivas rentables que ofrecería tal opción.

Para concluir, Marques Pereira reiteró que el régimen salarial determina estructuralmente el grado de eficiencia o de ineficiencia de la regulación, lo que implica reconsiderar, de manera radical, los términos del debate sobre el futuro del trabajo y la protección social. La visión del campo de las posibilidades se turbó, volviéndose un falso debate que hizo de la defensa de una protección fundada en un sistema de derechos sociales universales una postura ingenua, dado que este sistema dejaba de cubrir el riesgo de exclusión. De esta manera, sólo quedaría la alternativa de promover consecuentemente una nueva forma de solidaridad institucionalizando un derecho de inserción en un espacio económico intermedio entre el Estado y el mercado para los individuos menos eficaces (Rosenvallon, 1995). Estas posturas ponen de manifiesto el vínculo entre ciudadanía y trabajo y, al caucionar así la desvinculación entre la gestión de lo económico y lo social, hoy ya no son un monopolio del liberalismo radical.

Esta convergencia de posturas es tanto más grave en los países latinoamericanos cuanto que la herencia de una regulación deficiente hizo del aumento de la pobreza en los años ochenta un factor de incapacidad de gobierno de los territorios donde su incidencia muchas veces no deja otra alternativa de supervivencia más que la inserción en las redes de la economía de los estupefacientes. Ante esta situación, constituir un espacio económico propio para quienes no logran integrarse a la economía de mercado, se presenta ciertamente como una vía ineludible mientras el nivel de trabajo asalariado de la población siga estando restringido. Lo que debe considerarse como una regresión es hacer de esa política un proyecto de

sociedad y renunciar a una política de empleo e ingresos (Daribe, 1993), lo que equivale a institucionalizar una mano de obra de segunda zona, un subproletariado en el sentido propio del término. A esta crítica acerca del temor de que esa nueva concepción de política social no pase de un retorno al eugenismo, se responde que generalmente, por el contrario, su aplicación evitaría que la crisis del Estado de bienestar tenga una secuencia implacable en el crecimiento de exclusión, siempre y cuando favorezca una mejor articulación entre la práctica de la democracia y la gestión social. Sin embargo, si esa articulación no se sustenta en la gestión de la economía, la alternativa se reduce a la peste o el cólera.

La principal enseñanza de la comparación entre los modos de desarrollo del capitalismo industrial en Europa y América Latina, se puede enunciar de la siguiente manera: los desposeídos no pueden ser ciudadanos si la economía no está gobernada de manera que se busque el pleno empleo y viceversa. Las regulaciones deficientes latinoamericanas que se explican por la ausencia de un círculo virtuoso entre lo económico y lo político son un claro indicio del desarrollo socialmente perverso y, en el peor de los casos, del caos que puede significar para Europa la construcción de instituciones supranacionales que continúen privilegiando las finanzas en detrimento del aspecto social (Théret, 1995). No renunciar a una política de empleo e ingresos es adoptar una política económica y social de pleno empleo, lo que hoy en día queda condicionado a una gestión de la moneda que permita relacionar de nuevo el trabajo y la ciudadanía.

Nuevos sujetos sociales

En el seminario se presentaron cuatro ponencias sobre los cambios y los retos actuales que enfrentan segmentos específicos de la población. Cecilia Loria, en su ponencia, habló de la perspectiva de género y la agenda pendiente del movimiento de mujeres en América Latina. Víctor Hugo Cardenas y José Sánchez Parga comentaron, asimismo, sobre los logros y los obstáculos que enfrentan las poblaciones indígenas; mientras que Marvin Rabanales, por su parte, centró su ponencia en el proceso de reforma legislativa que debe desprenderse en cada país para hacer realidad las previsiones de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN).

Género

La situación actual y los retos del movimiento de mujeres en latinoamérica, pero sobre todo en México, fue el tema que desarrolló Cecilia Loria, quien destacó las definiciones de conceptos clave de crecimiento, como la ciudadanía y las mismas políticas públicas, vinculados con la posición de individuos y de la sociedad frente a tres polémicos “mitos”:

- No todo lo privado es público.

- Todo lo público es responsabilidad del gobierno o del Estado.
- Las organizaciones civiles no pueden compartir el trabajo gubernamental.

Las políticas públicas representan el espacio de interacción entre la sociedad civil y el Estado, por lo que reflejan también una posición referente a estos “mitos”. Sin embargo, el proceso de interacción entre los sujetos involucrados en la formulación de políticas públicas, hace que dicha posición cambie a lo largo de la historia. En cuanto al tema de género, en la IV Conferencia Mundial, celebrada en Beijing (1995), por primera vez las mujeres ganaron acceso a la gran agenda global de desarrollo, que encierra mucho más que los temas estereotipados como “de mujeres”. Desde entonces, los gobiernos y las organizaciones de cooperación internacional han tenido que buscar la dimensión de género no sólo en temas como la violencia y la familia, sino también en los grandes temas de desarrollo como la democracia, la paz y el medio ambiente. Sin embargo, para traducir los logros de Beijing en una realidad, el movimiento de mujeres necesita mucho más fuerza y visibilidad en el ámbito político. Desde 1995, la construcción de esta fuerza política ha sido el reto principal.

En México, en la presente década, se ha generado mucho debate dentro del movimiento de mujeres, así como entre éste y el gobierno, el congreso y las organizaciones civiles, en un contexto donde por muchos años todo lo público era responsabilidad del Estado, ya que en México siempre han existido mecanismos complejos orientados a que no se escuche la voz ni se respete el voto de los ciudadanos. Hoy día se reconoce que la acción gubernamental no puede resolver todas las necesidades y los problemas de los ciudadanos, que iniciativas locales pueden ser mucho más efectivas y que el ser ciudadano implica no sólo votar en las elecciones, sino también tomar o compartir la responsabilidad para lo “público”.

En este sentido, es importante que las discusiones de la pobreza, como un eje fundamental de desarrollo, tomen en cuenta aspectos sociales y culturales además de los económicos. Si la dimensión de género no está reconocida como parte fundamental de los derechos humanos, éstos no capturan lo que verdaderamente significa el ser humano.

En cuanto a las prioridades para las políticas públicas, desde una perspectiva de género, la más importante es la familia. Por un lado, hay evidencia de que existe discriminación basada en el sexo al interior de las familias; por otro, existen en México tres millones de familias encabezadas por mujeres, las cuales tienden a una fuerte pobreza. Sin embargo, todavía falta mucha investigación para llegar a entender la situación actual de la familia y el rol de ésta en la construcción de demanda social y en el papel esencial de la mujer en la democratización de las sociedades.

En segundo lugar, Loria habló de la educación como un aspecto clave para incorporar la perspectiva de género. Aquí, el problema no es tanto los libros de texto ni los contenidos del curriculum oficial, sino el "curriculum oculto" que sustenta los estereotipos basados en género. El problema central de la educación se ubica en el tipo de relación que se da entre el maestro y los alumnos. Sin embargo, los maestros no tienen la información ni tampoco los instrumentos necesarios para empezar a "enseñar la democracia". Muchas veces, las organizaciones civiles tienen mejores relaciones con las organizaciones internacionales que con su propio gobierno, por lo cual en ocasiones es más fácil lanzar iniciativas nuevas con el apoyo internacional que crearlas dentro del propio país.

Asimismo, se señaló también el objetivo de la sociedad civil de recuperar el concepto de "comunidad" para frenar la fragmentación social causada por la globalización. Lo que hay que desarrollar, dijo, es un marco que defina cuáles son las responsabilidades del gobierno y cuáles las de la sociedad civil,

además de los puntos de interacción entre sí. Además, la transformación democrática requiere de cambios no sólo dentro del gobierno, sino también dentro de las organizaciones civiles y los partidos políticos, ya que muchos de estos últimos actores también discriminan con base en género. Por lo tanto, lo esencial del trabajo de género en las políticas públicas es, por un lado, especificar los puntos fundamentales donde aparece la discriminación en los sistemas o servicios oficiales y, por otro, combatir dicha discriminación en la vida cotidiana. El consenso es fundamental para avanzar hacia la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas. Aunque han habido avances al respecto, hecho evidenciado por la inclusión de género en el discurso oficial tanto del gobierno y de los partidos políticos como de las organizaciones internacionales, falta definir con precisión qué significa el mismo término de género y cómo traducirlo en la práctica.

Al finalizar la ponencia de Cecilia Loria, se mostró interés en la tesis de que para que sean realmente públicas las políticas, se tiene que reflejar la voz de los ciudadanos. Sin embargo, para hacer realidad esta visión se necesita la infraestructura tanto institucional como legal; es decir, hay un vínculo fuerte entre las políticas públicas y el marco institucional y legal. En América Latina, tradicionalmente, no ha existido este vínculo. Asimismo, se discutió el hecho de que frecuentemente hay conflictos entre la ley y los derechos individuales en materia de género, sobre todo en cuanto a la responsabilidad sobre el cuerpo de la mujer.

La sesión concluyó con algunos comentarios sobre la necesidad de construir las políticas públicas desde las comunidades; sin embargo, para asegurar continuidad en estas iniciativas, es necesario también que estén involucrados los actores nacionales. Esto resulta un gran reto, debido a que la participación significa también compartir el poder; pero en situaciones constantes de mayor escasez de recursos hay

mayores demandas para la participación y, también, cada vez menos disposición para compartir el poder.

Globalización y minorías étnicas

José Sánchez Parga y Víctor Hugo Cárdenas subrayaron en sus presentaciones el hecho de que la globalización tiene dos caras. La cara “homogenizadora”, la mejor conocida, generalmente se refiere a la vida económica internacional, es decir, a la operación de un solo modelo económico así como sus repercusiones en términos de la estandarización cada vez más de productos, servicios y patrones de consumo.

Los dos ponentes hicieron énfasis, sin embargo, en la otra cara del proceso, que ha dado como resultado una diversificación a nivel micro-regional, simultáneo con y de igual magnitud que el proceso económico. Sánchez Parga calificó este proceso de diversificación como el “nuevo separatismo”, que toma fuerza a través del renacimiento de las identidades regionales con sus distintas historias, idiomas y culturas. Los cambios en el balance de poder entre los Estados-naciones y las regiones a través de iniciativas de descentralización, también apoyan este proceso. Por ello, no será válido entender la globalización como un proceso que remueve diferencias, sino que promueve la coexistencia de ellas.

Sánchez y Cárdenas subrayaron también el hecho de que la tendencia actual hacia la diversidad no refleja cambios “reales” en las poblaciones indígenas, sino sólo en la construcción social del concepto de “diferencia”. La mirada antropológica, que veía a los indígenas como “los otros”, los exóticos y lejanos, está dando paso a una visión basada en el pluriculturalismo, la cual a su vez ha producido cambios en las relaciones entre las poblaciones indígenas, la sociedad y el Estado.

Como consecuencia, señaló Cárdenas, el énfasis anterior en el concepto de “indigenismo”, con sus actitudes paternalistas, se ve reemplazado por un nuevo énfasis en la participación y la creación de nuevas formas de desarrollo congruentes con las culturas regionales. Esto se ve claramente en la presente década, en la cual nuevas relaciones y condiciones fueron establecidas entre las poblaciones indígenas y los Estados, hecho ejemplificado por el establecimiento de movimientos indígenas organizados en Bolivia, Colombia y Ecuador, así como la creciente debilidad de las instituciones indigenistas clásicas en muchos países. La devolución de poderes del nivel nacional al nivel regional ha significado la incorporación de la problemática de los pueblos indígenas a las políticas públicas, por lo que el estilo monocultural y monoétnico de los Estados se está desmoronando.

En términos de acciones estatales concretas, podemos apreciar este fenómeno cuando vemos que entre 1989 y 1999, se hicieron cambios en el marco constitucional de muchos países de la región, empezando con Brasil, en 1988, y terminando con Ecuador, en 1998. Estas reformas constitucionales invariablemente reconocen la naturaleza multicultural de los Estados así como los derechos específicos de las poblaciones indígenas en torno a una variedad de situaciones, por ejemplo el medioambiente, la cultura, la religión y la tierra. La educación bilingüe y bicultural también adquieren la dimensión de una política pública durante este periodo.

Estos cambios son a la vez causa y resultado de una nueva definición del concepto de desarrollo. Víctor Hugo Cárdenas dejó claro que ahora las poblaciones indígenas sí quieren acceso a los beneficios de dicho proceso, pero sin perder su identidad como grupo. El nuevo reto es el de construir formas de desarrollo sustentable, sin la pérdida de identidad y con el derecho de autodeterminación. En este sentido, ambos ponentes se refirieron a la influencia positiva de las organizaciones inter-

nacionales, como las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos, en la creación de acuerdos así como en la elaboración de reglamentos internacionales sobre el tema indígena, que a su vez puedan ser considerados como productos de la globalización. De acuerdo con Cecilia Loria, Cárdenas reiteró que en muchos países los líderes indígenas tienen mejores relaciones con las organizaciones internacionales que con sus propios gobiernos. El apoyo de los organismos internacionales abre la posibilidad de una mejor interlocución de los Estados con los movimientos indígenas locales.

Sin embargo, el intentar crear nuevas formas de intervención resulta muy difícil en un contexto donde las prácticas y las creencias tradicionales son poco conocidas y documentadas. Sánchez Parga se refirió al ejemplo de los sistemas de salud, en los cuales típicamente la medicina occidental llega a reemplazar los sistemas de medicina tradicional. En la lengua quechua, por ejemplo, no existen palabras para los conceptos de "salud" ni de "cuerpo". Para la creación de sistemas de salud pluriculturales, Sánchez Parga señaló la necesidad de promover el intercambio entre ambos sistemas para identificar las fortalezas y debilidades de cada uno, así como sus puntos de coincidencia. Asimismo, se tendrían que desarrollar también programas de capacitación y estándares de calidad basados en la adaptación cultural.

En la discusión posterior se identificaron varios temas que merecen un debate más profundo, tales como la homogeneidad *versus* la heterogeneidad en la propia concepción del Estado y en su proceso de modernización y las implicaciones de estas perspectivas para las políticas públicas; el tema indígena como "variable residual" o como variable transversal en el desarrollo; la integración de dimensiones étnicas y culturales en las políticas y programas públicos; la pobreza y las poblaciones indígenas; así como las propuestas estatales insertadas en un proceso de globalización. Se subrayó

la importancia del tema en el contexto latinoamericano, donde la mayoría de la población es indígena y la mayoría de los indígenas son pobres.

Se comentó que las dos ponencias llegaron a criticar la tendencia común de equivaler la globalización con la modernización, lo cual no siempre es cierto. Sin embargo, la necesidad de reconocer la heterogeneidad de individuos y comunidades, y al mismo tiempo establecer derechos comunes o globales, pone en crisis el concepto de la universalidad. Se sugirió que entre estos dos conceptos —la universalidad y el derecho del individuo— interviene el concepto de las necesidades mínimas que aseguren a cada individuo la posibilidad de desarrollar sus habilidades. Por otro lado, se comentó también que el concepto de “necesidades básicas” es en sí difícil, dado que la globalización tiende a crear nuevos deseos en la población, los cuales se confunden con necesidades. Las necesidades —así como la pobreza— no son “hechos” sino construcciones sociales y productos de momentos específicos de la historia. ¿En qué momento, por ejemplo, se convierte el crédito en una necesidad? La definición así como la medición de la pobreza presentan problemas teóricos, prácticos y políticos. Víctor Hugo Cárdenas comentó que México, Ecuador y Bolivia están actualmente coordinando esfuerzos por desarrollar un sistema de indicadores socioeconómicos para darle respuesta a algunas de estas cuestiones y hacer más visible la pobreza indígena.

Para UNICEF, se comentó, es esencial desarrollar un marco intercultural con la etnicidad como un eje transversal. En la práctica, este acercamiento no se reduce a fomentar cambios en los sistemas de educación, sino también incluye aspectos legislativos y de comunicación global. El nuevo modelo tendría que buscar un “híbrido” entre los sistemas modernos y tradicionales. También haría más complejo el concepto de ciudadanía, ya que se tendría que enfatizar en la igualdad y en la

no discriminación, pero al mismo tiempo evitar el riesgo de castigar la diversidad. Lo mismo en el caso de género, el reto es respetar derechos específicos y al mismo tiempo promover la equidad. Se convierte en un reto especialmente difícil cuando los derechos individuales entran en conflicto con las culturas locales, por ejemplo, cuando la cultura promueve la mutilación genital de las niñas. El problema central de los derechos, entonces, es de poder especificar la universalidad dentro de la diversidad: problema que no surge a raíz de la globalización, sino de la necesidad de cambios sociales profundos.

Como respuesta, se sugirió que el concepto de una ciudadanía global conlleva la necesidad de definir un “ piso ético global ”, sobre el cual se construyen las diferencias. Las culturas no son perfectas, ni tampoco lo son todas las prácticas culturales. La influencia externa sobre una cultura no tiene que ser vista como una influencia negativa, si ésta llega a luchar en contra de la opresión de unos por otros y no contra la identidad cultural como tal.

Para terminar la discusión, Víctor Hugo Cárdenas señaló que la diversidad es costosa, pero existe: no es invención humana. Podemos verla o no, incorporarla a las políticas públicas o no. El arsenal mínimo de los derechos humanos es bueno y no puede ser condenado por nadie, pero éste no incorpora la lógica colectiva. De acuerdo esto, concluyó, el reto a futuro es crear esta lógica humana global. La buena noticia es que “ el otro lado de la mesa ya no se encuentra vacío ” —hay líderes indígenas capaces y educados que no están viendo 500 años hacia atrás, sino hacia el futuro, en la búsqueda de nuevas y adecuadas formas de participación.

Derechos y reformas legislativas a raíz de la CDN

El doctor Marvin Rabanales, basado en la experiencia guatemalteca, se refirió al proceso de reforma legislativa que debe

surgir de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (CDN).

La misma CDN puede entenderse como producto de la globalización del derecho. Fue “un acontecimiento sin parangón en la historia jurídica de la infancia”, ya que después de diez años de discusión, consulta y análisis, se aprobó, en 1989, el documento de la Convención, con más de 190 ratificaciones hasta la fecha. Este hecho puede definirse socialmente, como el consenso al que llegaron muchos Estados en relación a la necesidad de proporcionar a la niñez un mínimo de satisfactores que les permita vivir en condiciones de dignidad. Jurídicamente, refleja la codificación de “la dispersión normativa” que existe en materia de derechos humanos en general y derechos de los niños en particular. Es importante saber, sin embargo, que aunque la ratificación de la Convención trae consigo una serie de responsabilidades y compromisos serios y difíciles, también es cierto que no incluye mecanismos de exigencia ante el incumplimiento de éstos. En este sentido, “la Convención está en el corazón pero no en la praxis”, proceso en el que trabajamos actualmente.

Entre los compromisos que adquieren los Estados al ratificar la Convención, se encuentra el de dar a conocer ampliamente sus principios y disposiciones. Este ha sido llevado a cabo, principalmente, a través de la distribución masiva del documento mismo, en ocasiones acompañada por seminarios, cursos y talleres. Estas actividades de difusión aportan un elemento psicológico para el cabal cumplimiento de los demás compromisos de la Convención y han generado dos conclusiones generales. Por un lado, las organizaciones internacionales y nacionales, públicas y privadas, han dado cuenta del gran abismo que existe entre las disposiciones de la Convención y la situación real de las niñas y niños en cada país. Por otro lado, para mejorar la congruencia entre las leyes nacionales y las normas internacionales, ha resultado importante

entrar en el proceso de readecuar la legislación nacional como un primer paso para llegar a alterar la realidad actual.

Según Rabanales, el proceso de reforma legislativa debe basarse en los nuevos conceptos que sustentan la Convención. Estos se encuentran en la “Doctrina de Protección Integral”, el nuevo paradigma de la niñez a nivel mundial. La visión jurídica de la niñez que ofrece esta nueva doctrina difiere de manera fundamental de la escuela de pensamiento anterior encapsulada en la “Situación Irregular”. Entre las diferencias principales, se encuentran las siguientes:

1. La Protección Integral establece que las leyes para la niñez y la juventud deben estar dirigidas a todos, niños, niñas y jóvenes, y no solamente a quienes se encuentran en Situación Irregular (los abandonados, expósitos o delincuentes).
2. Todos los niños, niñas y jóvenes son “Sujetos de Derecho”. Son capaces de gozar de derechos y deberes humanos, teniendo como límites la autoridad de sus padres, tutores o responsables, las buenas costumbres y la ley. Por el contrario, para la Situación Irregular, los menores son objeto de protección y tutela a quienes no les asisten todos los derechos y deberes ciudadanos.
3. La eficacia de los derechos humanos de la niñez requiere de dos estrategias, una social y otra jurídica. La social a través de la formulación de políticas públicas y la jurídica por el respeto de las normas, principios y garantías del debido proceso. Por el contrario, para la Situación Irregular, los “menores” son objeto de las políticas asistencialistas y caritativas del Estado.

Sin embargo todo proceso de reforma debe tomar en cuenta la situación real de cada país, incluyendo el tipo de gobierno y el rango que constitucionalmente se le da a los Convenios sobre derechos humanos.

La organización que impulsa el proceso de reforma en cada país deberá estar comprometida con la niñez así como con la democracia. En muchos casos UNICEF ha tomado este papel. Se tendrían que enfocar sus acciones hacia la apertura del debate acerca de los cambios legislativos, a la participación de todos los sectores de la sociedad. Es necesario integrar un amplio frente social para discutir la realidad nacional a la luz de la Convención, incluyendo los grupos resistentes a los cambios propuestos, para llegar a acuerdos altamente aceptados por parte de la sociedad, así como para contar con el aval político, fundamental para lograr cambios de esa magnitud. En Guatemala se cometió el error de trabajar el proceso de reforma de manera técnica, sin tomar en cuenta su naturaleza política; por lo cual la nueva ley no fue apoyada ampliamente por la sociedad y, como consecuencia, ha sido suspendida en dos ocasiones. En ese sentido, es muy importante incorporar a los medios en el proceso de discusión, ya que éstos pueden jugar el doble papel de formadores de opinión pública y de fuente de presión sobre el gobierno.

Finalmente, Rabanales señaló el problema de “la eficacia de la ley”, que se refiere al que no basta la sola vigencia de ésta, para que alcance sus objetivos. Al respecto, citó a la doctora Leticia Bonifaz Alfonso, quien hace referencia a cuatro garantías que deben de producirse dentro de una sociedad para que la ley se cumpla: las garantías sociales, políticas, económicas y psicológicas. Resaltó que una de las garantías más importantes es la psicológica, entendida como “aquellas circunstancias que le permiten al individuo conocer la ley, entenderla en su sentido gramatical y en sus alcances, para luego vivirla e internalizarla al punto que, como un acto reflejo, la acate y se convierta ante su violación en un paladín que vela por su imperio”. Esta garantía resulta una tarea difícil en América Latina, donde la cultura del no cumplimiento de la ley ha sido una estrategia desde hace 500 años de los grupos

en el poder para explotar la ignorancia del pueblo. Por lo tanto, las estrategias de educación formal y no formal son fundamentales para cambiar esta situación. Por último, planteó que “sólo a través del respeto y fomento de la dignidad humana, materializada en derechos humanos exigibles y por el establecimiento de Estados democráticos, sociales y de derechos, podremos asegurar el desarrollo y la paz en el mundo. Los niños y las niñas son un buen pretexto para comenzar”.

En el debate posterior a la ponencia, hubo varios comentarios acerca de las dificultades que enfrenta un proceso de reforma en países no democráticos, así como en los que definen las leyes a nivel estatal y no nacional. La rapidez del proceso de reforma varía mucho en cada país, dependiendo de una variedad de factores como el grado de diversidad, la estructura del Estado y el “tejido social”.

También se señaló la importancia de la información y de los datos para incidir en la opinión pública. Se comentó que la importancia del tema de los derechos humanos así como de la infancia no es obvia, sobre todo en países que subrayan el derecho del padre a través de la institución de la “Patria Potestad”. Sin embargo, el derecho ha puesto límites a dicha institución a lo largo de la historia, proceso en el cual el Estado juega un papel fundamental. El convencer a la opinión pública resulta una condición importante para conceptualizar e implementar nuevos límites y se necesita un discurso serio y profundo. En ese sentido, es importante contar con datos empíricos para explicar la situación actual y justificar los cambios propuestos. Sin embargo, no basta con nuevas leyes, ya que se tiene que llegar a tener también mecanismos que permitan vigilar y exigir los derechos sociales.

En una intervención final, se sugirió que los niños “representan un sentido transgresor en la cultura”, ya que no viven conforme a los límites y las normas sociales dominantes en la sociedad. Los adultos no tenemos la creatividad necesaria para

imaginar un futuro diferente, por lo que depositamos en los niños la esperanza de que puedan llegar a crear sociedades futuras distintas. En este sentido, el rol creativo de instituciones como UNICEF en desarrollar la creatividad y la imaginación de los niños puede ser visto como su desafío mayor.

Conclusiones

El último día del seminario fue dedicado al trabajo en grupos, con el objetivo de reflexionar sobre las actividades de UNICEF a la luz de los conocimientos y las ideas planteadas a lo largo del seminario. Así, se sugirió mirar hacia el futuro y generar cuatro o cinco líneas de acción, actividades o proyectos prioritarios en América Latina en el campo de las políticas públicas.

Alberto Minujín explicó que la relevancia de los seminarios se ubica en los cambios planteados en términos de los ejes de trabajo de UNICEF en América Latina. En primera instancia, se enfatiza cada vez más en temas relacionados con macropolíticas a nivel local y nacional. Por otro lado, la orientación en la región pasó del eje en la sobrevivencia, al eje en el desarrollo y la protección. Finalmente, comentó que la Convención sobre los Derechos de los Niños ha tomado una importancia central, lo cual abre nuevos campos de acción. Se hizo evidente que para poder implementar estos nuevos ejes de trabajo, el personal de UNICEF necesita contar con nuevas herramientas y conocimientos. Como parte del camino para lograr este objetivo, los dos seminarios organizados hasta la fecha buscaron brindar a los participantes el estado del arte en algunos temas centrales de política pública. A largo plazo, el objetivo último de este proceso es lograr más eficiencia así como efectividad en las acciones de la institución en favor de los niños y las mujeres.

Sin embargo, como señaló un participante, “Nosotros siempre hemos hecho política, pero no es lo mismo reunirse con el ministro para una campaña de vacunación que reunirse con el mismo ministro para ver orientaciones de la reforma del sistema de salud”. En estos nuevos ámbitos de proceso político, las acciones que se propusieron como líneas prioritarias para América Latina fueron las siguientes:

1. *Fortalecer el trabajo de monitoreo y evaluación de las políticas públicas*, incluyendo los aspectos económicos y sociales.
2. *Trabajar el tema del “empowerment” de la demanda social y la habilitación para los derechos*. Las acciones específicas tendrían que ver con la búsqueda de formas de fortalecimiento, que van desde los niveles básicos locales a niveles mucho más generales. Posibles acciones sugeridas incluyeron la creación de un foro de diálogo permanente entre UNICEF, el gobierno y las contrapartes sobre temas de políticas sociales, y la creación de una red o “network” también con estos mismos grupos, fundamentalmente a nivel nacional.
3. *Aumentar la capacidad propia de UNICEF* en distintos temas que van desde el análisis a cuestiones concretas de orden y de interacción en estos nuevos campos.
4. *Desarrollar un sistema dinámico de indicadores a nivel regional y nacional*. Los indicadores tendrían que ser interactivos para permitir un análisis claro de la situación.
5. *Ampliar este análisis a la participación de otros*, en particular con las agencias del sistema de Naciones Unidas.
6. *Avanzar hacia la intersectorialidad* dentro del propio trabajo de UNICEF. Juntar los distintos actores dentro de la institución para romper con la sectorialidad y la separación entre las distintas áreas de trabajo.
7. *Darle una fuerte prioridad al tema de la reforma institucional y legislativa*, como uno de los aspectos más concretos para la creación de sociedades inclusivas y para implementar la

CDN. Esto sería uno de los ámbitos de política inmediata y más concreta que se pueda trabajar en el corto y mediano plazo.

En la discusión posterior a la presentación de las líneas prioritarias propuestas por los grupos de trabajo, varios de los participantes hicieron énfasis en el hecho de que UNICEF tiene que tomar una posición clara frente a las nuevas situaciones y dinámicas que se están dando actualmente. Dicha posición deberá ser no solamente académica, ya que los compromisos que asume la organización tampoco son ejercicios académicos, sino de carácter, fundamentalmente, político. Por lo tanto, se comentó, hace falta también un plan de acción que identifique las acciones a mediano y largo plazo y que separe lo sustantivo de lo instrumental. Finalmente, para lograr el cumplimiento de estos nuevos objetivos, se necesita pensar también en los cambios necesarios en la estructura y el estilo de trabajo de la organización misma.

ANEXO

Seminario “Políticas Públicas e Infancia”

UNICEF México, 1998

Ponentes

- ALBERTO MINUJIN
División de Política, Evaluación y Planeación
UNICEF Nueva York
- EDUARDO BUSTELO
Director de la Maestría en Política Social
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires
- EVA JESPERSEN
División de Análisis Político
UNICEF Nueva York
- CECILIA LORIA
Especialista en Temas de Género
Consultora, UNICEF México
- HOWARD GLENNESTER
Profesor-investigador
London Scholl Economics
- JAIME MARQUES PEREIRA
Especialista en Estudios Latinoamericanos
Universidad de París

- JUAN MATO GÓMEZ
Técnico de la Administración Española
Especialista en Sistemas de Protección a la Infancia
- JOSE SANCHEZ PARGA
Especialista en Pueblos Indígenas en América Latina
- LUIS MAIRA
Especialista en Temas de Desarrollo
Embajador de Chile en México
- MARVIN RABANALES
Consultor especialista en la Convención de
los Derechos del Niño
- ROLANDO CORDERA
Profesor-Investigador
Facultad de Economía
Universidad Nacional Autónoma de México
- VICTOR HUGO CARDENAS
Ex-vicepresidente de la República de Bolivia

Bibliografía temática

- Amin S., González C., *La nueva organización capitalista mundial vista desde el Sur*, vols. I y II, Antrophos, Barcelona, 1995.
- Arbos, X, Giner, S., *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Siglo XXI, Madrid, 1993.
- Arendt, Hannah, *The Human Condition*, Chicago, USA, The University of Chicago Press, 1958.
- Barbalet, J. M., *Citizenship*, Milton Keynes, UK, Open University Press, 1988.
- Beccaria, L., Minujin, A., *Sobre la medición de la pobreza (mimeo)*, UNICEF, Argentina, 1991.
- Bell, D., *Las contradicciones culturales del capitalismo*, Alianza Editorial, Madrid, España, 1977.
- Bobbio, N., *L'età dei diritti*, Torino, Italia, Einaudi, 1990.
- , *La teoría de las formas de gobierno en la Historia del Pensamiento Político*, FCE, México, 1992.
- Boltvinik, Julio, “Conceptos y mediciones de la pobreza predominantes en América Latina. Evaluación crítica”, en *Pobreza, violencia y desigualdad. Retos para la nueva Colombia*, PNUD.
- Bustelo, E., Minujin A., “La Política social esquiva”, en *Espacios. Revista centramericana de cultura política*, julio-diciembre de 1990, n. 8, San Jose, Costa Rica.

- (eds.), *Todos entran*, Santillana, Bogotá, 1998.
- Briones, G. (1985), *Evaluación de programas sociales. Teoría y metodología de la investigación evaluativa*, Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación, Santiago de Chile.
- Cohen, E. y Franco, R. (1993), *Evaluación de proyectos sociales*, Siglo XXI, Madrid (décima edición, México, 1992).
- Gomes C., Mangabeira Unger R., *Una alternativa práctica al neoliberalismo*, Oceano, México, 1998.
- Demo P., *Cidadania tutelada e cidadania assistida*, Campinhas, Sao Pablo, Brasil, Editora Autores Asociados, 1995.
- Dolto, F., *La causa de los adolescentes*, Seix Barral, Buenos Aires, 1996.
- Dunn, J., *Democracia: el viaje inacabado*, Tusquets, Madrid, 1995.
- Gallardo, H., *América Latina en la década de los noventa*, Pasos, San Jose, Costa Rica, 1995.
- Galbraith, J. K., *Economic Development*, Houghton Mifflin Co., Boston.
- Glennester, H., *British Social Policy since 1945*, UK, Blackwell, 1995.
- Huntington, S. P., “El sobrio significado de la democracia”, en *Estudios Públicos*, n. 33, CEL, Santiago de Chile, 1994.
- Heller, A., Feher, F., *El péndulo de la modernidad*, Barcelona, España, Ediciones Península, 1992.
- Marshall, T. H. (1950), “Citizenship and Social Class”, en Marshall T. H. y Bottomore T., *Citizenship and Social Class*, Chicago, Pluto Press, 1992.
- , *Social Policy in the Twentieth Century*, London, UK, Hutchinson, 1975.
- , *The Right to Welfare and other essays*, London, UK, Hutchinson, 1981.
- Morlino. L., *Cómo cambian los regímenes políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

- Pico, Josep, *Teorías sobre el Estado de Bienestar*, Siglo XXI, Madrid, 1987.
- Sartori, G., *Elementos de Teoría Política*, Alianza, Madrid, 1992.
- , *¿Qué es la Democracia?*, Altamir Ediciones, Bogotá, 1995.
- Sen, Aamrtya, “Sobre conceptos y medidas de pobreza”, en *Comercio Exterior*, Vol. 42, 1992.
- Steinsleger, *En el Reino de Herodes*, UNICEF/ILAPS/IPN, México, 1996.
- Stewart, F., *Adjustment and Poverty: Options and Choices*, London, Routledge, 1995.
- Titmuss, R. M., *Essays on the Welfare State*, London, UK, Allen and Unwin, 1958.
- , *Social Policy: an Introduction*, London, UK, Allen and Unwin, 1974.
- UNICEF, “Enfoque de derechos. Formulación de políticas y programación”, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Documento de trabajo interno, 1997.
- , “Derechos e Inclusión Social: Desafíos para el siglo XXI”, Documento presentado en el Foro América Latina-Europa para un desarrollo social sostenible en el siglo XXI, 1997.
- , *Política Social y Descentralización en Costa Rica*, Universidad de Costa Rica, UNICEF, 1998.
- Vaitsos, C., *Intercountry Income Distribution and Transnational Corporation*, Oxford, OUP, 1974.
- Veca Salvatore, “La igual dignidad”, en Bosetti Giancarlo, *Izquierda Punto Cero*, Barcelona, España, Paidós, 1996.
- Wade, R., *Governing the Market*, Princeton, Princeton University Press, 1990.
- Williamson, J., “The Washington Consensus Revisited”, Development Thinking and Parctice, Conference, IDB, Washington D.C., 1996.

Índice

Presentación.....	7
Prólogo.....	13
Introducción.....	15
Pobreza moral.....	19
La política social frente a la globalización.....	53
Políticas públicas y reforma del Estado.....	69
Nuevos enfoques.....	79
Nuevos sujetos sociales.....	101
Conclusiones.....	115

A N E X O

Seminario “Políticas Públicas e Infancia”, UNICEF México, 1998. Ponentes.....	I
Bibliografía temática.....	III

Infancia y política social
se terminó de imprimir en
diciembre de 1999. Edición e
impresión: Grupo Olé Mexico.
La edición consta de 2,000
ejemplares más sobrantes
para reposición.





Programa infancia

- Diplomado Derechos y Necesidades de la Infancia
- Jornadas sobre Infancia Año 2000
- Infancia y Globalización
- Centro de Documentación
- Centro de Diseño y Difusión
- Publicaciones
Colección Todos Juegan



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

DIF



infancia@correo.uam.mx

Tel. 5673 6088